


3 1761 11648664 8









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116486648>









# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

CA1  
PR  
- H56

## Data for Policy

Data are part of the daily business of all institutions, public or private, pre-occupied with basing strategic decisions on facts and evidence. In government, data, and the analyses they underpin, are an intrinsic part of the policy-making process. As national challenges continue to evolve, so also does the need for the statistical information that supports both the rigorous assessment of emerging issues and the design of effective government policies and programs.

This issue of *Horizons* is about data. The Government of Canada devotes significant resources to the development of national surveys, data collection and analysis, and the management of large administrative records. There are constant pressures to devote more resources to these data-related activities to keep up with

## ARTICLES ON OTHER TOPICS

### RESEARCH BRIEFS

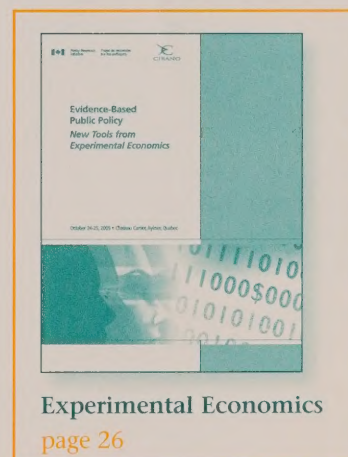
- 54 Measuring Social Capital  
Within the Context of Public  
Policy Research, Development  
and Evaluation
- 57 The Scarcity of Regulatory  
Research and Data in Canada

### EYEWITNESS REPORTS

- 59 Beyond Analysis: Bringing  
Data and Knowledge to the  
Decision Makers
- 61 Canadians and Their Money:  
A National Symposium on  
Financial Capability

## DATA FOR POLICY

- 4 The Data Gaps Initiative at a Crossroad  
Jean-Pierre Voyer, Policy Research Initiative
- 10 Broadening the Scope of Canada's National Accounts  
Philip Smith, Statistics Canada
- 16 Taking Stock: The Future of Longitudinal Surveys  
Garnett Picot and Maryanne Webber, Statistics Canada
- 24 A Rich Platform for Data Collection  
John Greenwood, Social Research and Demonstration Corporation
- 27 Data Are Not Enough  
Michael C. Wolfson, Statistics Canada
- 31 Desperately Seeking Data  
Cliff Halliwell, Human Resources and Skills Development Canada
- 38 Research Data Centres: A Quantum Leap Forward in Social Science  
Research Capabilities  
Raymond F. Currie, University of Manitoba  
Byron G. Spencer, McMaster University
- 42 Societal Indicators and Government-Wide Reporting  
Tim Wilson, Treasury Board Secretariat
- 49 In Search of Data Beyond Traditional Measures  
Gilles Rhéaume, Conference Board of Canada
- 51 Access to Knowledge Policy: From Intelligent People to Intelligent  
Organizations  
Albert Simard, Natural Resources Canada



Experimental Economics  
page 26

[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

Policy Research Initiative  
56 Sparks Street, 1st Floor,  
Ottawa, ON K1P 5A9

ISSN 1487-7090  
Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada





# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Richard Tate

### PRODUCTION

Robert Judge  
Marissa Martin  
Élisabeth Vu

### Copy Editing and Translation by

PMF Editorial Services and Tradulitech

### Design and layout by

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

The Policy Research Initiative produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of May 24, 2005.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: 613 947.1956

Fax: 613 995.6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

the emergence of new issues and the advancement of science and new technologies, and for Canada to remain competitive internationally. In the knowledge and information era, how can it be otherwise?

On the other hand, resources are limited and constraints on government spending are numerous. A major, and

accomplished over the last seven years, and describes some of the challenges ahead in meeting the needs of the research community.

Next, Philip Smith discusses the potential for broadening the scope of Canada's already impressive National Accounts system to include all types of production and assets,

*What becomes clear is that data and the understanding that they can yield become increasingly important as the challenges to policy development become increasingly complex.*

entirely appropriate, concern for government is maximizing the utility of any data investment. This means that technologies or innovative techniques that allow the collection, treatment, and analysis of data in less time and with fewer resources have to be fully explored. It also implies that policies, processes, and practices have to be developed to ensure maximum return on investment, that is, data have to be crunched and analyzed thoroughly by analysts and researchers to extract the policy-relevant or otherwise useful information. This is the focus of this issue of *Horizons*, with articles covering a wide range of data-related issues, including future data development activities, non-traditional ways of collecting data, data access, and data use.

The issue starts with a review of the Data Gaps Initiative, established in 1997 to support the Canadian government's horizontal policy needs. The article takes stock of what has been

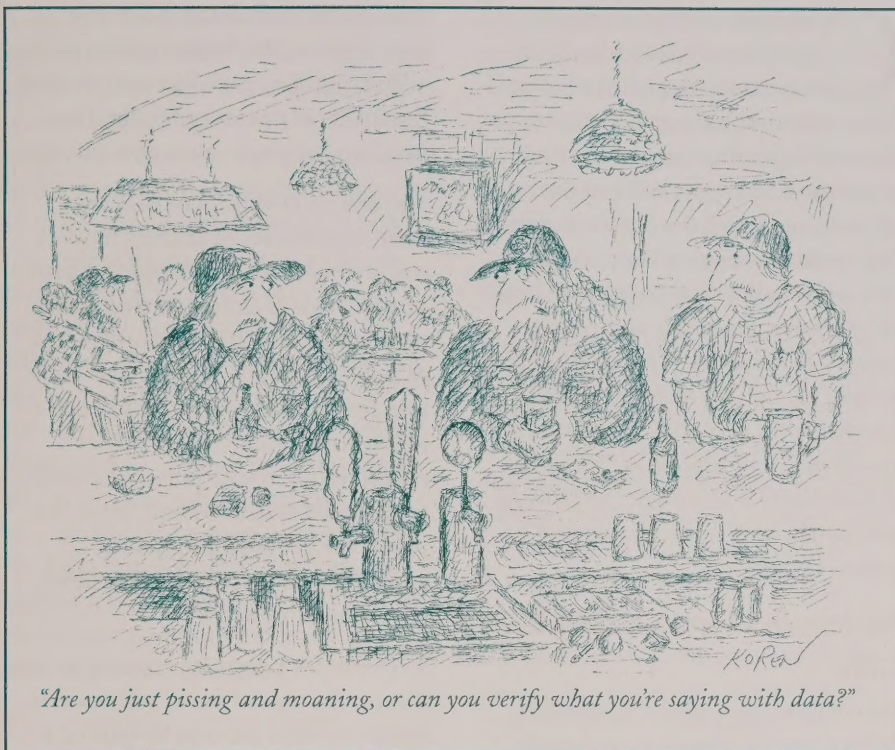
including environmental assets and household production. Garnett Picot and Maryanne Webber, on the other hand, believe it is time to reflect on the benefits and shortcomings of longitudinal surveys, and given their high cost relative to cross-sectional surveys, make informed decisions regarding their future.

Surveys are the traditional means for collecting social and economic statistical data. However, John Greenwood argues that there is more to data than surveys. Social experiments can generate datasets that are extraordinarily rich for estimating program impacts, performing subgroup analyses, and conducting benefit-cost analyses.

Michael Wolfson draws attention to the increasing complexity of emerging policy issues, superior computing technologies, and sophisticated modeling methods that have all served to increase the demand for data and the potential for its supply. He shows how







©The New Yorker Collection. 1999. Edward Koren from cartoonbank.com. All Rights Reserved.

modern computing is enabling simulation modelling in health and social policy development, a technique that, until recently, was primarily limited to the field of macro-economics.

A publication on data issues would be incomplete without capturing the perceptions and perspectives of data users. Cliff Halliwell, while acknowledging the risk to the integrity of the system of actual or perceived disclosure of personal information, airs the frustrations of researchers attempting to access data for policy analysis and performance reporting. Raymond Currie underscores the huge difference the

Research Data Centres have made in improving academic researchers' access to Statistics Canada's database; Byron Spencer advances some suggestions for improving this initiative.

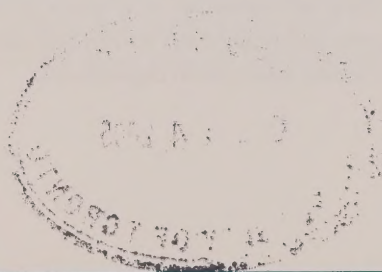
Data are also used to report back to Canadians on progress made. Tim Wilson shows how the Treasury Board Secretariat uses data in reporting on the state of the nation, and identifies areas where new data would be particularly welcome for this type of reporting function.

Knowledge is power, and Albert Simard describes a new policy at Natural Resources Canada's Canadian

Forest Service for ensuring knowledge is captured and made available to those who need it, in a timely fashion.

The Research Briefs and Eyewitness Reports in this issue illustrate very well how the PRI's crosscutting policy research projects inevitably lead to data development considerations. Last June, the PRI was a partner in the organization of the National Symposium on Financial Capability, which was followed by a workshop on data sources (see the eyewitness report by Stuart Sykes). The PRI is preparing to release a series of concluding publications from the Social Capital as a Public Policy Tool project. One of these, authored by Sandra Franke, is solely devoted to the measurement of social capital. A research brief by Fidèle Ndayisenga and Doug Blair describes the recently launched Regulatory Data Development and Analysis Project, which is aimed at improving regulatory management within the federal government. Ian Campbell reports on two recent workshops that explored how data and expertise can be made easier to access and use in local decision making involving environmental or other science-based information.

What becomes clear is that, whether it is about social, economic, or environmental systems, data and the understanding that they can yield become increasingly important as the challenges to policy development become increasingly complex.





# The Data Gaps Initiative at a Crossroad

**Jean-Pierre Voyer**  
Policy Research Initiative

Canada is used to excellence in national surveys and data collection, thanks to a statistical agency that has earned an international reputation for quality and innovation. A key element of the overall performance of our national statistical system is its capacity to bring new information and insights to bear on emerging questions and policy issues. This capacity is currently challenged, though, in that the federal government's central mechanism for identifying and supporting new data requirements is no longer performing adequately, and is thus in need of serious review.

## Addressing Emerging Data Gaps

Two decades ago, policy discussions did not involve questions regarding determinants of healthy child development, the economic integration of new immigrants, or the consequences of an aging population. Many of these types of questions could not have been addressed properly within the envelope of national surveys existing at that time. It was necessary to develop new surveys to better understand these trends and challenges.

Considerable expertise within Statistics Canada, federal government departments, and the broader Canadian research community can be brought to bear in identifying information gaps and the statistical instruments needed to address them. This expertise is tapped regularly through various advisory bodies gravitating around the chief statistician and senior analysts and researchers within Statistics Canada and federal departments.

Know-how availability is not the issue. Rather, the biggest challenge to addressing data gaps lies with finding the financial resources required to develop and implement new surveys.

The federal government uses two main approaches to address funding requirements for emerging data gaps. The first one is simply to treat data needs like any other new program or policy initiative. That is, the minister responsible for the area of activities recommends to his Cabinet colleagues to devote public resources to the need identified and, from that point, the proposal follows the approval process used for any new government initiative.

Proposals for public investment in new surveys are almost never addressed in isolation. They are usually part of a package of investment or expenditures introduced to address a new policy pressure. When Cabinet ministers are presented with a policy proposal, they also receive extensive background information on what is known about the issue under review. Through this process, information gaps are made more visible, and ministers are in a better position to appreciate whether new investments in data collection are required; hence, the logic in tying the data funding needs to specific new policy or program proposals.

There are instances, however, when the emerging data gaps do not necessarily fall in the sole domain of responsibility of a particular minister. Several departments may share responsibility or interests. Information needs related to the growth of the social economy, the determinants of produc-

---

Jean-Pierre Voyer  
is Executive Director of the  
Policy Research Initiative  
and Chair of the  
Policy Research Data Group.



tivity in the workplace, or the economic consequences of a brain drain of university graduates are examples of issues in this category. There are also situations where the data gap occurs in the context of an identified mid-term pressure or development when it is important to collect more information, even though it may be too early for government to take action. Changing retirement patterns over the last few years provide one example. For such cases, a different mechanism is required to ensure that appropriate action is taken concerning the collection of data. For almost a decade now, the Data Gap Initiative has been the key vehicle and approach used within the federal government to address these types of data gaps.

## The Origins of the Data Gaps Initiative

The Data Gaps Initiative is an internal federal government fund supporting the collection and dissemination of data deemed important for policy and program development.

The genesis of the Data Gaps Initiative is inextricably linked to the establishment of the Policy Research Initiative. In the mid-1990s, there was a widespread view in Ottawa that policy research capacity had declined in the federal government, while policy issues had become increasingly complex and interrelated. To address these concerns, the Clerk of the Privy Council launched a federal interdepartmental process in July 1996 to identify future policy challenges of major significance to Canadian society, and make recommendations

regarding an interdepartmental research agenda and work program to address identified gaps in knowledge. Departments were asked to work collaboratively under the Policy Research Committee (PRC), which subsequently became the Policy Research Initiative, whose mandate and activities have been evolving since then.

The Data Gaps Initiative was created shortly thereafter to support the PRC program of policy research. The initiative was allocated \$20 million per year to be added to Statistics Canada's budget. The criteria and instructions governing the allocation required that an appropriate review process be put in place, including an advisory committee under the auspices of the PRC. The committee, named the Policy Research Data Group, was established in early 1998, and has been chaired by the Executive Director of the PRI since then.

## The Policy Research Data Group (PRDG)

The PRDG was mandated to make recommendations on the priority of data projects to be funded, and to help validate collaboration among relevant departments and Statistics Canada. In addition, it was asked to play a consultative role, examining a number of additional data issues regarding data dissemination and data access.

An overriding consideration of the PRDG in setting funding priorities has been to address information needs for policy issues that cut across several departmental mandates. The rationale is that data development needs for horizontal issues may not have natural

champions, whereas, data gaps identified by one or two departments can usually be dealt with through departmental funds.

The Data Gaps Initiative has resulted in a wealth of new data. More important, these data lead to useful research that is being applied to policy decision making in various ways. From the impact of information and communications technology on workplace productivity to the experiences of Canadians as victims of crime, these projects fill a real need for federal policy makers seeking to better understand how they can make a difference in the lives of Canadians. (See the accompanying description of PRDG projects.)

Although directing the Data Gaps Initiative funds has been a central activity, it has not been the PRDG's only accomplishment. While the Group started small, it now includes some 25 federal departments and agencies. Representatives from these organizations meet regularly to share research work plans, discuss data access issues, and co-ordinate their data collection and analysis activities. The PRDG has evolved into a much-needed discussion forum and co-ordinating body for the federal government's data collection and analysis efforts, a function that did not exist prior to the Data Gaps Initiative.

## The Data Gaps Initiative at a Crossroad

The Data Gaps Initiative has now reached a crossroad as the project line-up has stabilized. The number of projects originally funded by the



initiative has been reduced from 23 to 13 over the years. Two major reviews resulted in savings intended for new projects, but these savings were, in large part, absorbed by the 2003 federal government reallocation exercise. The effects of inflation, plus the increase in funding required for original core projects, have resulted in the fund having lost almost all its flexibility. The net result is that there is no longer any room to address new data gaps and fund new projects.

For the last few years, the PRDG has turned more intensively to the main federal departmental users of the respective Data Gaps Initiative surveys as an alternate source of funding. Departments, though, have been facing significant budgetary pressures of their own, and research budgets in particular have suffered. In addition, attempts to use a direct funding approach by way of Cabinet proposals have failed due to a lack of co-ordination and confusion within central agencies about the role of the PRDG and the Data Gap Initiative. Such proposals never even reached ministers.

The upshot is that it has become increasingly difficult to fund new data activities. Regular reviews and reprioritization exercises can get rid of products that are of temporary value or have proved less meaningful than originally envisaged, but good products tend to accumulate over time, and end up occupying all the funding space available. Without new funds, overall improvement and sustained progress become impossible. Indeed, it is totally unrealistic to expect that emerging data needs will forever be

addressed through a process of reprioritization of ongoing activities. Emerging needs keep coming, and once a data gap has been identified as worthy of investment, it may stay with us for a long time. It is hard to imagine, for instance, that governments in Canada will lose interest in the means to encourage human capital development and improve productivity; thus, the need for regular national surveys

*Emerging needs keep coming, and once a data gap has been identified as worthy of investment, it may stay with us for a long time.*

on the literacy performance of Canadians or access to post-secondary education will not disappear anytime soon. Furthermore, most survey activities entail a series of developmental data collection and processing steps that spread over cycles of three to five years. By the time a cycle concludes, it is time to repeat the data collection for a new wave of respondents or, in the case of a longitudinal survey, to go back to the original participants to see how the situation evolved. Otherwise, it is impossible to determine if government policies and programs need to be maintained or modified.

A variety of futures can be envisaged. The simplest one is a top-up of the Data Gaps Initiative fund to allow for consideration of new initiatives. Other scenarios may see the Data Gaps fund being replaced, totally or partially, by another mechanism that would put more responsibility on individual departments to champion new investments to address data

gap needs. The risk, of course, in any approach that relies too heavily on the leadership of individual departments is the loss of capacity to carry out projects that cut across the mandates of several departments or those aimed at longer-term needs.

In contemplating various scenarios, several considerations should be kept in mind. First, it would be wise to capitalize on the success of the PRDG

as a centre of expertise for the evaluation of new data proposals, and to continue, and perhaps expand, its role in co-ordinating data discussions throughout the federal government. For example, central agencies could make better use of the PRDG's expertise by seeking its advice on all departmental requests for funding surveys proposed as part of new government initiatives. Second, the implementation and development of new surveys is only one part of a knowledge development process that includes other crucial steps. Data are not of much use if the research community does not exploit them to their full potential. Any process that supports the introduction of new surveys should also include plans on how to involve, in sufficient numbers, federal government researchers and external research community researchers in the design and use of the survey. Third, access and costs can remain important barriers to data exploitation. Significant progress has been made in this respect



over the last few years, but the federal research community must continue to develop improvements that provide easier access to data, while respecting the requirements of the *Statistics Act* and other legislation protecting privacy.<sup>1</sup>

In summary, the Data Gaps Initiative has achieved its stated purpose, funding a number of high-priority data projects, most of which are now integral parts of the national statistical

system. Over the past seven years, the PRDG has continually adjusted its modus operandi concerning the Data Gaps Initiative in response to changing needs and growing budgetary constraints. However, flexibility is now gone and, as a consequence, discussions and decisions around emerging data gaps are basically stalled. This will not have much visible impact on the quality of what government does today. There exists,

though, a significant risk that the capacity to support the policy needs of tomorrow will be undermined. For this reason, we are faced with an immediate challenge regarding the ongoing purpose and funding of the Data Gaps Initiative.

### Note

- 1 See the articles by Halliwell and by Currie and Spencer in this issue of *Horizons*.

## Data Gaps Initiative Projects

The Data Gaps Initiative funds 13 data projects. These projects cover a broad range of policy issues related to economic growth, development of human capital, social well-being, and sustainable development.

### *Information System for Science and Technology (ISST)*

The ISST encompasses a diverse set of activities including conducting surveys, developing indicators of science and technology activities, linkages and outcomes, organizing international workshops, and preparing analytical reports. The project's data are being used in various government reports, such as the Canada Innovation Strategy's Achieving Excellence, and Key Small Business Statistics.

### *Socio-Economic Indicators of Connectedness*

The project surveys households and firms to develop indicators of the penetration and uses of information and communication technologies including Internet and e-commerce, and expands on measures of telecommunications, cable broadcasting, and computer services. It has supported policies addressing the deployment of broadband communication, the digital divide, electronic commerce, government online, foreign ownership review of telecommunications, and competition in telecommunications markets.

### *Post-Secondary Transition Surveys (PTS)*

The National Graduates Survey, the Post-Secondary Education Participation Survey, and the Survey of Earned Doctorates highlight factors that influence access to postsecondary education, integration of postsecondary graduates into the labour market, and the supply of highly qualified and skilled workers. Survey data have been used to study the brain drain issue, and to support the Canada Student Loans program, the Canadian Millennium Scholarship Foundation, and the Canada Occupational Projections System.

### *Adult Literacy and Lifeskills Survey Program (ALLS)*

The ALLS assesses the performance of adults in the areas of literacy, numeracy, and problem solving, and establishes links between the skill sets of individuals and their education, occupation, and wages. The ALLS informs human resource development programs and a wide range of labour market, social, and educational policies such as immigrant settlement, economic integration, and adult learning.

### *Enhanced Student Information System (ESIS)*

This data project integrates detailed administrative data from universities, community colleges, and trade and vocational programs into a coherent information system.



The ESIS is used for accountability reporting, as well as policy development and planning in the areas of educational investment, labour market development, and trade.

#### *Environmental Statistics Program (ESP)*

The ESP comprises a set of environmental accounts and indicators, a set of environmental surveys, a spatial data infrastructure, and a yearly reference compendium entitled Human Activity and the Environment, one of Statistic Canada's flagship reports. Data are used to develop national environmental statistics for use by government and non-governmental organizations, to meet information requirements of the *Canadian Environment Protection Act*, to estimate greenhouse gas emissions from land use change, and model greenhouse gas emissions scenarios.

#### *General Social Survey (GSS)*

The GSS monitors social trends including changes in the living conditions and the well-being of Canadians over time, and provides timely information on specific social policy issues of current or emerging interest. The GSS has supported policy development in homecare, spousal violence, Internet use, and retirement planning. It led to the creation of the compassionate care benefit administered under the Employment Insurance Program.

#### *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC)*

The LSIC interviews the same immigrants at three points in time: six months, two years, and four years after landing. In addition to improving our understanding of the settlement process, including the relationship between skill acquisition in Canada and individual economic and social outcomes, this survey is used to determine what kinds of government interventions are needed to support new immigrants.

#### *Workplace and Employee Survey (WES)*

The WES is an annual longitudinal survey collecting information from Canadian establishments in the non-agricultural business sector and from the paid workers they employ. The data are used in designing a wide range of labour market, social, and educational policies aimed at assisting employers and workers to adapt to change.

#### *Changing LifePaths and Time Allocation Patterns*

This dynamic longitudinal, micro-simulation model uses alternative scenarios to analyze, develop, and cost government programs and policies from a life-course perspective, at the individual or family level over time. It has supported the PRI's research efforts in this area by determining labour market, social, and distributional consequences associated with an aging population, and by evaluating policies that could be introduced to reduce any negative social and economic impacts arising from population aging.

#### *Canadian Segment of the World Values Survey (WVS)*

The WVS is an international collaborative survey carried out at five-year intervals in almost 70 countries. The Data Gaps Initiative funds the Canadian segment of this survey. Data have been used in studies on political participation, civic engagement, trust, confidence, tolerance, national pride, sustainable development, workplace motivations, and social cohesion.

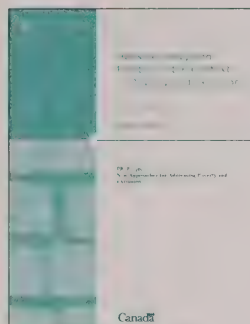
#### *Survey of Financial Security (SFS)*

The SFS is an occasional household survey that collects information on the assets and debts of Canadians, as well as on their income, pension benefits, education, employment, and expenditures. Human Resources and Skills Development Canada, Canada Mortgage and Housing Corporation, Finance Canada, and the Bank of Canada all use the data to study the relationship of household assets and debts to variables of their respective interests.

#### *Exporter Registry*

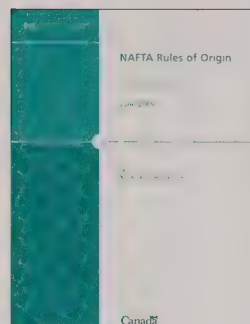
The exporter registry uses administrative data to estimate the number of exporting establishments and the value of exports by industry group, province of residence, destination of exports, and exporter size. These data help develop policies to meet the federal government's objective of increasing the number of small and medium enterprise exporters and inform trade policy development.





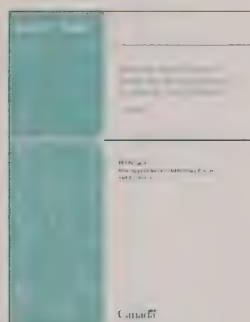
## Housing Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion: Synthesis Report

Housing challenges often play a role in poverty and exclusion as both a determinant and an outcome. Following a PRI-SSHRC Policy Research Roundtable on this topic and subsequent research by the PRI, this paper explores these connections, outlines the situation in Canada, and assesses ways to improve housing and poverty outcomes.



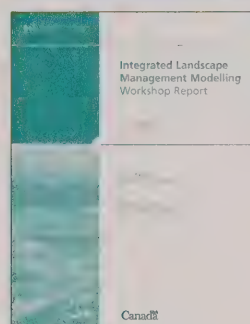
## NAFTA Rules of Origin: Discussion Paper

NAFTA rules of origin, although intended to distinguish between NAFTA originating goods and non-originating goods, can result in unexpected consequences and economic costs. In this study, we examine the empirical evidence addressing key issues related to the use of NAFTA rules of origin in Canada-US bilateral trade. Moreover, we examine the factors that influence importers' decisions regarding the choice between using NAFTA and MFN status, and provide supporting econometric evidence.



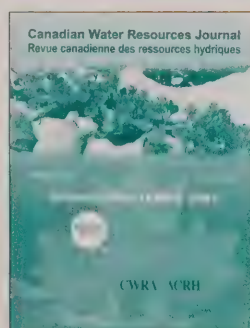
## What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research

The guide provides background on the social economy, identifies research issues whose examination would support the development of policies and programs, provides suggestions for how this research might be conducted, and points to some useful information sources.



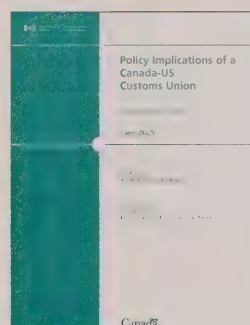
## Integrated Landscape Management Modelling: Workshop Report

Integrated Landscape Management Modelling (ILMM) is a powerful tool for bringing a wide range of specialist expertise to bear on land-use decisions and environmental impact assessments. This report shows how a national capacity for ILMM could be developed in Canada.



## Canadian Water Resources Journal

Published by the Canadian Water Resources Association, this special issue of the *Canadian Water Resources Journal* has 9 papers on various aspects of the use of economic instruments for water demand management. Based on the PRI symposium on *Economic Instruments for Water Demand Management* held in June, 2004, the papers in this issue range from the Australian experience with water markets to the concept of water Soft Paths.



## Policy Implications of a Canada-US Customs Union: Discussion Paper

Prepared by the Centre for Trade Policy and Law, this discussion paper examines a range of challenging policy issues related to a potential Canada-US customs union. The authors explore the principle elements of a customs union and find that, through a process of policy convergence, Canada could enter a customs union with a modest increase in the level of obligations already inherent in current trade agreements.



# Broadening the Scope of Canada's National Accounts

**Philip Smith**  
Statistics Canada

Philip Smith is Assistant Chief Statistician of National Accounts and Analytical Studies Field at Statistics Canada.

## Introduction

Canada's National Accounts database provides an accurate and timely depiction of the national and provincial/territorial economies in their many different dimensions. From the system one can obtain information about the composition of, trends in, and inter-relationships among production, consumption, saving, investment, trade, prices, incomes, and financial transactions throughout the economy. The database is critical to federal and provincial government policy making, and is used for many other purposes by private sector and academic economists.

The National Accounts are a dynamic system. They have changed and grown substantially over the postwar period, in line with Canada's evolving needs. The system has undergone major expansion and improvement over the past 10 years, and now is perhaps a good time to pause and consider what the next important directions might be for further development.

## Background

While some elements of the National Accounts had their origins early in the 20th century – notably the balance of payments and the index of industrial production, which emerged in the 1920s and 30s – the income and expenditure accounts and the summary gross national product measure were developed in the 1940s and early '50s. The context in those days included the ideas of John Maynard Keynes, the Bretton Woods agreement, and a worldwide determination to avoid falling back into a 1930s-like depression.

The 1960s and 1970s saw the expansion of Canada's National Accounts to include annual national input-output tables, industry estimates of gross domestic product (GDP) and labour productivity, and financial flow and balance sheet accounts. In the 1980s and early 1990s, the provincial income and expenditure accounts were developed, and the first work on satellite accounts – flexible extensions of the basic system – began.

Then, in the late 1990s and the first years of the present decade, Canada's National Accounts were broadened to include annual input-output tables for each of the provinces and territories individually, complete with estimates of interprovincial commodity trade flows. No other country in the world has detailed annual regional statistics of this nature. In addition, the conceptual framework and the statistical estimates were adjusted in line with the international standard System of National Accounts (SNA) that had been adopted jointly by five international institutions – the United Nations, the Organization for Economic Co-operation and Development, the World Bank, the International Monetary Fund, and the Commission of the European Communities – in 1993. Among other changes, SNA-93 brought a switch from Laspeyres volume and Paasche price indexes to chain-linked Fisher indexes.

## International Discussions

Canada has always believed it to be important that its National Accounts statistics line up as closely as possible, in terms of their conceptual and definitional framework, with those of other countries. This makes the



statistics far more valuable, because they can be compared with those of other nations. Toward this end, Canada has participated and continues to participate actively in various international forums. In particular, Canada has a representative on the Advisory Expert Group making the final recommendations for change to the United Nations Statistical Commission.

### Possible New Directions

So where to go from here? In what directions might Canadians want and need their National Accounts statistics to be further developed in the decade ahead? There are many possibilities, some of which are discussed below.

#### Environmental Accounts

Despite modest efforts in recent years to integrate environmental considerations into the National Accounts system, they remain largely outside of its boundaries today. As a result, the Accounts give an incomplete and in some ways distorted view of national wealth and savings, and the long-term prospects for economic growth. Canadians understand more than ever that the environment plays a key role in ensuring their well-being. Many believe the National Accounts should also reflect this reality.

Comprehensive treatment of the environment in the National Accounts would best be done through creation of a distinct, but fully integrated, set of environmental accounts focused in three areas.

First, the quantity and quality of Canada's natural capital – its natural resources, land, and ecosystems – would be measured in a set of envi-

ronmental asset accounts. These accounts would provide estimates of the extent of Canada's key natural capital stocks and their evolution over time in physical and, to the extent possible, monetary terms. Monetary estimates, even if sometimes imprecise, are essential to providing a full assessment of national wealth and savings.

While measuring the extent of Canada's natural capital is necessary to assess sustainability, it is not sufficient. Information is also needed about how these stocks change over time and what forces are driving the changes. A set of material and energy flow accounts would address these questions. By recording the extraction of resources from the environment, and the disposal of pollutants back into the environment, these accounts would reveal the forces behind changes in natural capital stocks. Their framework would be rich in detail, offering the possibility to study material and energy flows for each industry in the economy, and for households and governments. This same framework is found at the core of many economic models, meaning that researchers would be able to integrate environmental data into their work as never before. This would allow, for example, estimation of productivity measures including natural capital.

The final focus of the environmental accounts would be activities aimed at the protection of the environment. Governments, businesses, and households all undertake activities with the intent of reducing or reversing environmental damage. To the extent that they involve market expenditures,

these activities are already measured implicitly in the existing National Accounts. Making them explicit would reveal information useful in addressing a number of issues. It would help assess the relative burden that environmental regulations place on businesses. It would allow measurement of the responsiveness of the growing Canadian environmental industry to the opportunity presented by the demand for environmentally friendly products.

It is worth noting that there would be no change in the core measure of GDP in the development of such a set of environmental accounts. The GDP as it stands is a proven, widely used measure of market income. Changing it to correct for environmental costs would require questionable imputations and would not shed much light on environmental issues. Rather, our view is that the focus should be on a measure of wealth adjusted to include natural assets. Regular production of such a measure would help refocus attention on the factors that support income generation in the long term.

The implementation of a full program of environmental accounting would take substantial commitment and resources. Should Statistics Canada give priority to this direction?

#### Household Production

Production is an activity or process, organized and managed by some economic unit, in which inputs are transformed into useful outputs. Traditionally, the National Accounts have focused on those kinds of productive activities that are capable of being organized within the market



economy. It must be possible for some or all of the inputs and outputs to be traded.

However, production also occurs within the household, although the resulting output may or may not be channelled through the market. When members of a household own and operate an unincorporated market enterprise, such as a farm or retail shop, a significant portion of the household's production may flow into the market. At the same time, households may also engage in "own account" production, that is, production for use by the household itself. Households may produce consumption goods, such as vegetables, bread and cakes, preserved food, cooked meals or clothing. They also produce a range of services for their own consumption, for example, the cleaning and maintenance of household equipment and the dwelling, the care and education of children, or care of the sick or infirm.

The goods and services produced for own consumption within households can make a major contribution to the well-being of Canadians. However, this part of national production is not recognized in the traditional, market-based National Accounts. Due to the difficulties involved in assigning a value, the National Accounts exclude, by convention, the production of virtually all household services for own use. Statistics Canada has conducted special studies of household sector production, which aim to assign an imputed value to these products and services (see, for example, Statistics Canada, 1995).

Should such studies be conducted more frequently and their results be incorporated in the regular annual flow of satellite account products?

#### *Trade in Services and Foreign Direct Investment*

Globalization has led to other demands for improvements in existing components of the economic accounts. Two of the most important

*The emergence of certain developing countries as major players in global production, such as India and China, is leading to calls for more detail and improved quality in the measures of trade in services and foreign direct investment.*

are international trade in services and foreign direct investment. The emergence of certain developing countries as major players in global production, such as India and China, is leading to calls for more detail and improved quality in the measures of these accounts, including more bilateral statistics. Statistics on trade in services, and on foreign direct investment inflows and outflows, are increasingly important in understanding how global production is being reorganized and what this means for national economic policies. What priority should the National Accounts devote to this domain?

#### *Knowledge Capital*

Knowledge investments create assets that are considerably less tangible than, say, machinery or plants. Such assets include acquired knowledge that will enhance the efficiency of the production process. At the base, are

expenditures on research and development (R&D). They may also involve expenditures on engineering, patents, and training needed to make good use of new equipment.

In the public sector, educational expenditures include an investment component that will yield benefits to a country for years into the future after the expenditures have been made.

While the SNA framework (UN et al., 1993) recognizes that R&D expenditures provide future benefits, and therefore constitute a type of investment, it raises several issues that need to be resolved before implementing a regime that treats R&D expenditures as investment rather than as intermediate inputs. The first is the establishment of clearly definable criteria outlining what expenditures should be classed as R&D; the second is the specification of assets to be included according to these criteria; the third is to provide R&D valuations that are economically meaningful; and the fourth is the determination of the rate of depreciation to be applied to R&D investments.

How much effort should Statistics Canada invest in developing broader measures of investment expenditure that involve the acquisition of not just tangible, but also intangible assets of this kind?



### **Government Output**

In most countries, including Canada, the output of the government sector is measured by the value of the inputs used by government. By extension, the volume of output has been measured by the volume of inputs. With output growth thereby defined as proportional to input growth, productivity growth in the government sector is implicitly assumed to be zero.

Since government productivity probably does, in fact, grow, the growth rate of government output is being understated, and hence, so is the overall growth rate of GDP. Countries with relatively large public sectors, such as Canada, will on this account tend to have lower relative growth rates, other things being equal, than countries with smaller public sectors, such as the United States. A few countries, notably Australia and the United Kingdom, have adopted an approach where government output is not assumed proportional to inputs used in government production. In these cases, the growth rate will tend to appear higher than in countries which assume there is no productivity growth in the government sector. International comparisons are thus distorted.

Should Canada, like some other countries, invest more effort in measuring the real output and productivity of the government sector despite the great difficulties and arbitrary elements involved in doing so? Changes in this direction offer potential improvements in the sense that government output would no longer be assumed to equal

measured inputs, but there should be no underestimating the daunting challenges involved in such an endeavour.

### **Productivity Measurement**

Productivity, a key indicator of technological and organizational efficiency, can be measured in different ways. Labour productivity measures output per hour worked; multifactor productivity, a broader indicator, measures the productive efficiency of labour, capital, and other inputs in combination. Productivity estimates are important because, over time, the productivity growth rate influences how fast real incomes can rise.

There have long been concerns about possible underestimation of productivity growth rates in the business and personal services sectors of the economy. Commentators have wondered why productivity in services has not grown nearly as rapidly as productivity in manufacturing, particularly in light of anecdotal indications of dramatic innovations in several types of services.

Allocating additional resources to address measurement problems with regard to the value of services sector output and price indexes for that output, with a view toward improving measures of productivity change, is seen as very important for Statistics Canada. Is this assignment of priorities correct?

### **Strengthening Time Series Continuity**

One particular strength of Canada's National Accounts is their emphasis on continuous time series. Lengthy time series provide valuable context for the interpretation of current eco-

nomie events, and are put to good use by economic model builders and forecasters. Canada's annual income and expenditure accounts begin in 1926, and the quarterly accounts in 1947.

However, developments in recent years, such as the adoption of the North American Industrial Classification System (NAICS) and the switch to SNA-93 (including the chain Fisher price and volume index formula), have broken the continuity of some National Accounts time series. A reasonably complete record exists from 1961 to date both annually and quarterly. Resources could be allocated to derive consistent time series further back for major aggregates and/or provide methodologies to link current time series to historical ones depending on the purpose.

### **Other Changes in Assets Accounts**

While the Canadian National Accounts already provide a complete set of accounts in terms of all transactions in the economy that relate to productive activity, transfers, and the accumulation of wealth, a substantial part of the change in net national worth is not due to transactions as such. This includes revaluations of assets and liabilities due to changes in their prices, or changes in the volume of assets due to discoveries of new resources, or the destruction of assets due to catastrophic events. The international standard for national accounting, SNA-93, includes another changes in assets account, but Canada's National Accounts system does not presently include this account. Statistics Canada is consid-



ering the development of such an account, to complete the system and thereby shed valuable new light on the role of windfall gains and losses within the economy. For example, recent changes in the value of the Canadian dollar have implied significant capital gains and losses

defined benefit and defined contribution plans), individual saving plans, social security and so on – to derive a comprehensive measure of the stock of wealth available specifically for retirement purposes. Second, inflows and outflows (contributions, investment income, transfers, and

Efficient financial markets in which players can operate with confidence are important for all sectors of the economy. In this respect, monetary authorities increasingly want to conduct more detailed studies of specific aspects of financial markets and how they affect the real side of the macro economy. (See, for example, O'Reilly and Haymes, 2004.) They are perhaps more keenly aware than ever of the cascading consequences that can reverberate through the world economy when shocks occur in a particular sector or region.

*There is increasing need for greater detail, including distributional information, in the financial flow and national balance sheet accounts, and the financial account of the balance of international payments.*

in different parts of the economy. What priority should be attached to this undertaking?

#### *Pension Satellite Account*

The saving rate is a key economic indicator, and the long-term decline in this measure has two key driving factors: asset revaluation and an aging population. However, some flows related to changes in the saving rate are not as explicit as they could be in the National Accounts. Combined with the need to improve understanding of household behaviour are emerging demands to assess the sustainability of retirement saving and related programs.

To address these questions, Statistics Canada has been considering the possible development of a pension satellite account. Such an account would supplement and expand existing information on pensions. First, a time series would be constructed for pension assets by type – various types of funded and unfunded employer-sponsored pension plans (covering

withdrawals) would be articulated as a means to help explain the National Accounts saving rate estimates. Third, gains and losses in pension wealth would be estimated to supplement the saving estimates. These stocks and flows would be integrated into a coherent framework capable of shedding light on pension wealth accumulation as well as dis-saving. Should this be a key priority for the years immediately ahead?

#### *Financial Statistics for the Global Economy*

Financial markets have become increasingly open and global in nature, which means financial shocks, such as those that resulted from the Asian crisis in the 1990s or the Enron scandal more recently, can travel rapidly across countries. The transmission mechanisms have become more complex. Moreover, the delineation between the financial and non-financial sectors of the economy is becoming less well defined as multinational firms, in particular, increasingly have large in-house financial operations.

The international community is working to develop macro-economic financial stability indicators, and the National Accounts framework provides a natural foundation for this development. In this regard, there is increasing need for greater detail, including distributional information, in the financial flow and national balance sheet accounts, and the financial account of the balance of international payments. These accounts presently provide relatively little detailed information about the liquidity, profits, and debt structures of individual industries within the non-financial corporate sector. Should this be a priority area for National Accounts expansion in the next few years?

#### *Sub-Annual Provincial and Territorial Accounts*

Canada's National Accounts already include what is probably the most detailed and complete sub-system of regional accounts available anywhere in the world. However, these regional accounts are strictly annual. From time to time, Statistics Canada hears



proposals to augment them with corresponding sub-annual estimates. More timely (e.g., quarterly) provincial and territorial statistics would be useful to the provincial and territorial economies in the same way that quarterly National Accounts statistics are invaluable to the national economy.

Technological and organizational innovations in recent years have made it increasingly feasible to exploit detailed administrative data sources for National Accounts estimation purposes. Data flows associated with the Goods and Services Tax and personal income tax payroll remittance system are particularly relevant with respect to the regional dimension. It is possible the future will see a gradual move in the direction of sub-annual provincial and territorial accounts statistics.

## Conclusions

Canada's National Accounts have a long history. They have grown and changed over many decades, and their evolution continues in the present millennium. Where are they headed in the coming years? This brief paper has outlined some, but by no means all of the likely directions.

## References

- Canada, Statistics Canada. 1995. *Households' Unpaid Work: Measurement and Valuation*, Cat. No. 13-603E #3.
- O'Reilly, Brian and Greg Haymes. 2004. "Formulating a Strategic Plan for Financial Data: A Perspective from Canada." *Irving Fisher Committee Bulletin*, no. 18. <<http://www.ifcommittee.org/ifcB18.pdf>>.
- Smith, R.B. 2004. "A Capital-Based Sustainability Accounting Framework for Canada." *Measuring Sustainable Development: Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks, Proceedings of an OECD Workshop for Accounting Frameworks in Sustainable Development*, Paris: OECD.
- United Nations, Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, World Bank. 1993. *System of National Accounts 1993*. Prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C.

## Making the Most of Canada's Health Data

Canada is recognized internationally for its collection and management of administrative data related to health care services, and Canadian researchers are considered knowledgeable in using research findings in policy development. The full potential of Canada's wealth of population health and health services data has yet to be realized, however. One of the tasks of a centralized, coordinated inventory for economic data and a specialized medical information system.

The Canadian Policy Research Institute and the Canadian Health Services and Policy Research group recently finished and 10 recommendations for improving economic and health data and in the areas of population health and health services research. The recommendations are based on intensive results information on current inventory and data activities in Canada and around the world. Research review results are involving many of private and government institutions for building inventories of data and a prototype data management and the database.

Black, Carolyn, Christine McNeill, Cathy Davis, Patricia Bannister, and Joe Matthews. 2005. *Data: How to Improve Information Access to Population Health and Health Services Research*. Canadian Paper prepared by Canadian Policy Research Institute in collaboration with the Centre for Health Services and Policy Research at the University of British Columbia. April 2005. 138 pp.



# Taking Stock

## The Future of Longitudinal Surveys

**Garnett Picot and  
Maryanne Webber**  
Statistics Canada

Garnett Picot  
is Director General  
of the Business and Labour  
Market Analysis Division, and  
Maryanne Webber  
is Director General  
of the Labour and  
Household Surveys Branch,  
both at Statistics Canada.

The 1990s was the decade of longitudinal surveys in Canada. During that period, when contemplating a new survey, one almost required a justification not to make it longitudinal. The focus was squarely on the benefits that could be derived from the increased analytical power of a longitudinal survey. Early in that decade, Statistics Canada started work on three major longitudinal surveys, funded by Data Gaps I and policy departments. The surveys were developed with policy needs in mind.

At about the same time, computer-assisted interviewing came on the scene. The computer could guide the interview efficiently through complex sequences of questions, thereby allowing far more in-depth probing of important phenomena than was possible in the past. Simultaneously, the demand for empirical analyses to support policy development was on the rise. Interest in issues that only longitudinal surveys could address, such as job creation in firms, the extent and correlates of persistent poverty, and the determinants of various types of disease, resulted in rising demand for these surveys. Canadian researchers, familiar with advancements to research made possible with longitudinal data from other nations, were also a driving force behind the development of longitudinal surveys in Canada.

Over the decade, several other longitudinal household surveys were initiated. Added to these were a pioneering longitudinal establishment survey and initiatives to create longitudinal data sets from administrative data. (An outline of longitudinal surveys by Statistics Canada appears at the end

of this article.) The investment in longitudinal surveys is large relative to cross-sectional surveys, and after a decade or more of investment it is, perhaps, time to reflect on what we have learned about their benefits and shortcomings.

Or is it? It takes time to realize the potential value of these surveys. There are at least two reasons for this. First, researchers must be willing to make the relatively large initial investment needed to become familiar with these complex surveys. For this reason, it takes time to develop a critical mass of users of a complex survey, particularly in a smaller country, such as Canada, with a limited research capacity. Second, the number of issues that can be addressed with longitudinal data increases as the length of the panel increases.

Still, it is over a decade since the launch of the first three of Statistics Canada's major longitudinal surveys. We are therefore interested in reviewing this experience.

### What Are Longitudinal Surveys All About?

Many policy departments and academic researchers strongly support and are, indeed, the drivers, of this new generation of surveys. Why? For one thing, these surveys provide a more robust foundation for the analysis of the determinants of various outcomes than their cross-sectional or "snapshot" cousins. Only by tracking the same person or firm through time can one determine the prevalence and characteristics of important outcomes (e.g., persistent poverty, job creation in firms, the onset of disease), and the



factors associated with such outcomes (e.g., divorce or job loss in a family, the innovation practices of the firm, and health-related behaviours, such as smoking and obesity). Traditional cross-sectional surveys are incapable of addressing such issues. They do not follow the same firm or person through time and, hence, cannot associate change in the behaviour or characteristics with specific outcomes. Longitudinal surveys offer the potential for rich analyses of phenomena important to policy.

## Substantive Insights

Given the unique analytical strengths of longitudinal surveys, a review of the substantive insights generated by this analytical power is an obvious starting point.

For example, through longitudinal surveys we now know that it is not only job loss that triggers a descent into poverty, but that family formation and dissolution play a major role in the movement into and out of low income. We also now know that the majority of low-income spells are short-term and transient in nature – an observation that directed the focus of policy analysts to the persistently poor. Moreover, the longitudinal surveys informed us that these people are concentrated in five groups, again focusing the attention of policy analysts. Together these groups account for only one quarter of the population, but almost two thirds of persistent low income. Such insights have changed the way policy analysts think about poverty.

Longitudinal data have also taught us that the intergenerational transmission of poverty, while important, may

not be as high as we once thought. Children from poorer families are more likely to be poor as adults than those from richer families, but this outcome is anything but certain. Furthermore, the likelihood of moving from poverty as a child to higher income levels as an adult is greater in Canada

*Key to any review of longitudinal surveys is an exploration of the significant insights generated in a wide range of areas including health, workplace practices, low income and social assistance, firm dynamics, and child development.*

than in the United States or the United Kingdom. In this regard, we more closely resemble the Scandinavian countries. Canada seems to have developed a set of institutions and practices (e.g., the education system, labour market institutions affecting income inequality, early childhood development practices) that are conducive to greater equality of opportunity.

Knowledge such as this is important to advance “evidence-based” policy designed to combat persistent low-income, and ensure that children in low-income families continue to have an equal opportunity to lead productive lives. Institutions change, and the more longitudinal data teach us about poverty determinants and transmission, the better we are, as a nation, in promoting the outcomes we desire.

Insights are, of course, not restricted to poverty dynamics. In firm dynamics, people have asked why some firms grow faster than others. The important role of product and process innovation has been highlighted through the use of longitudinal surveys. Similarly, the

role of “creative destruction” – the death of less productive firms, to be replaced by the more productive – in a country’s productivity growth is now much better understood due to longitudinal studies. A nation’s productivity growth is not only driven by existing firms “working smarter.” A substantial

share of the growth can be ascribed to creative destruction – an important insight for analysts concerned with the sources of economic growth.

Tracking health outcomes of Canadians has led to significant results as well. A recent study focused on the tendency of immigrants to be in better health than Canadians when they arrive in Canada. Tracking the health of immigrants and Canadian-born individuals from 1994 to 2003, the study found that this “healthy immigrant effect” tends to diminish, as their health status converges with that of the general population. This more rapid deterioration in health was particularly strong among non-European immigrants, as they were twice as likely to report some deterioration in their health as Canadians. An increase in their body mass index (weight gain) was associated with this deterioration in health, which led to more visits to doctors.

Key to any review of longitudinal surveys is an exploration of the significant insights generated in a wide range of areas including health, workplace practices, low income and social



assistance dynamics, firm dynamics, and child development. Are we satisfied with the knowledge benefits generated, and are we well positioned to support future research? As data sources improve and accommodate the testing and development of new theories, researchers examine social and economic phenomena in a more complex manner. For example, both the causes and consequences of poverty are multi-faceted, involving health outcomes, labour market events, family formation and dissolution, access to education and training, early childhood development issues, and the design of the social transfer system. With the advancement of longitudinal data sources, researchers now contemplate empirically testing new and complex hypotheses regarding the causes and consequences of poverty. Are the longitudinal surveys as they are currently structured up to the task, or are changes required? This focus on poverty issues is demonstrative only. The discussion regarding knowledge gained, and our readiness for future advancements, applies to all domains touched by longitudinal surveys.

### Integration of the Insights into the Policy Community

Funders of longitudinal surveys seek a balance between their use to support policy development and their role in more fundamental academic research. These interests are not inherently in conflict. The issue is often one of the integration of academic research into the policy community, and knowledge of policy concerns among the academic researchers. There are many efforts underway to close the circle between academic researchers, policy analysts, and survey statisticians. Are they

working? Or does this issue remain unresolved to the point where it affects the value of the longitudinal surveys in the eyes of the funders?

### Research Capacity

If important and relevant insights are to be generated through longitudinal data, it will be by skilled researchers. If insufficient research capacity is brought to bear on longitudinal surveys, a shortfall of relevant findings will result. This issue is of importance in Canada for at least three reasons. First,

*If important and relevant insights are to be generated through longitudinal data, it will be by skilled researchers. If insufficient research capacity is brought to bear on longitudinal surveys, a shortfall of relevant findings will result.*

we are a small country with relatively few empirical researchers in most disciplines compared, for example, to the United States. These Canadian researchers have more or less the same data infrastructure at their disposal as their US counterparts and, hence, intensity of use for any particular data source will be less. Second, the analytical techniques used to address many issues are, along with increases in the complexity of the data, becoming themselves more complex. This can limit the segment of the research community that chooses to embark on the use of the surveys unless education and training are implemented to match the rise in methodological complexity. Third, the data are complex and require a considerable up-front investment for use. Not all qualified researchers are willing to make such an investment. These factors all affect the research capacity

available to exploit the longitudinal data, and are fair game in any “stock-taking” discussion.

### Complexity

Without a doubt, longitudinal surveys are complex. Their very analytical power is a handicap to ease of use. In-depth data on durations and flows (of unemployment spells, low income spells, etc.) are not user friendly. Are we decreasing the utility of longitudinal data by designing surveys that are so complex that their use may be

restricted to a relatively few specialists? There is a trade-off between richness of content and ease of use. Have we got the trade-off right?

Sample design is an important aspect of this question. Some surveys are multi-level, including information on the workers and their firms, or on the children, families, and schools. These greatly enrich analytical potential, while increasing complexity for researchers.

There is also a link between complexity and timeliness. Timeliness issues for longitudinal surveys are of a different character from those associated with snapshot surveys. Snapshot surveys are generally designed to provide current economic or social “intelligence.” The longer it takes to release the data, the less useful they are, because they no longer reflect the current reality. In the case of longitudinal surveys, the

objective is not generally one of monitoring current conditions, but of understanding underlying relationships. The latest wiggle in the line is not the primary concern. Nonetheless, delays in finalizing and releasing the data lead to delays in the research process, particularly in the early years of a longitudinal data set when relatively few years of data are available. The complexity of the file (the number of derived variables, the edit and imputation process, the number of weights, and so on) adds to the time required to finalize a data set.

Another design complexity relates to the simultaneous production of cross-sectional and longitudinal estimates, something implemented in a number of surveys, in part to mitigate costs. This approach is obviously an efficient use of resources if it can be done without undue negative consequences for the timeliness, quality, and relevance of both the cross-sectional and longitudinal data.

### Panel Length and Quality

A perfect longitudinal survey would follow the same people (or establishments), if not indefinitely, at least for a very long time. But these are voluntary surveys and, unfortunately, sample attrition is not completely random. So longitudinal surveys limit the length of time each panel stays in the survey.

The subject matter of a longitudinal survey may inherently force a design that follows the same people for a very long time (e.g., the National Longitudinal Survey of Children and Youth). Other surveys may be able to make do with shorter observation periods. Panel length and quality are linked

in two conflicting ways. First, if the observation period is too short, it impairs what the survey can tell us about the association between potential determinants and outcomes, or key transitions. For example, in economic longitudinal surveys, the position in the business cycle potentially influences outcomes. Hence, one requires data over at least one full cycle, typically a decade, to determine if outcomes are not simply the result of the position in the economic cycle (recession or expansion). Data over two business cycles are even better.

One of the longest running longitudinal survey, the Panel Study of Income Dynamics in the United States, is now capable of addressing important inter-generational issues thanks to the fact that the panel has remained in place for over 30 years. The transmission of poverty, welfare use, and marital instability patterns from one generation to the next are among the potential and realized studies that can result from these data. Such considerations argue for longer, rather than shorter, panel lengths. But there is a trade-off. As the panel length increases, so does response burden, and the risks of sample attrition. Doubts about the representative nature of the data and the validity of the findings start to grow. Furthermore, attempts to trace respondents contribute significantly to survey cost increases. Given the trade-offs, are the current panel lengths appropriate?

### International Comparability

Our knowledge of complex social and economic processes can be enormously improved through international comparative studies. In the field of income

analysis, for example, a blossoming of studies based on comparable, multinational, cross-sectional data assembled by the Luxembourg Income Study has contributed significantly to our understanding of income maintenance and social assistance policies. In firm dynamics, the availability of comparable longitudinal surveys of manufacturing establishments has allowed for international comparative studies of firm growth, and job creation and destruction. Similar opportunities based on other longitudinal surveys could be exploited if internationally comparable data sources were created. But most longitudinal surveys have been developed in isolation. What would it take to develop international coherence in our longitudinal survey program? Should this become a strategic priority for Canada?

### Access to Data

With cross-sectional surveys, it is usually possible to produce a micro-data file that is screened for confidentiality and can be released for public use without fear of disclosing the identity of respondents. In the case of longitudinal surveys, this is almost never true. These surveys contain such rich information on the characteristics and behaviour of respondents that the risk of disclosure rises exponentially with each successive wave of data. Paradoxically, the rise in information content needed by so many researchers and policy analysts has itself created barriers to access to this information.<sup>1</sup>

Statistics Canada, the Social Sciences and Humanities Research Council and other organizations have attempted to reduce these barriers, and improve data access while



protecting confidentiality. As a result, a network of research data centres is flourishing. These centres provide access in controlled facilities for pre-defined, peer-reviewed research that cannot be completed without access to unscreened micro-data. This program has significantly improved the access by researchers to longitudinal data files.

*In the challenge to increase access to micro-data, one thought should remain paramount: the willingness of respondents to provide information is highly dependent on the promise of confidentiality.*

Another mode of access, important to research, is indirect access. Researchers have access to a dummy data file. They write a program to extract data. The program is submitted to Statistics Canada and executed against the master file. It is checked for confidentiality and the results are returned to the researcher. This approach may be viewed negatively in some quarters, because slow turnaround impedes the research process, but it can work very well if turnaround is rapid. Rapid turnaround depends entirely on funding.

In the challenge to increase access to micro-data, one thought should remain paramount: the willingness of respondents to provide information is highly dependent on the promise of confidentiality. Whatever is done, that assurance of confidentiality needs to

be protected and respected. Within this context, what can be done to further improve data access?

### Is This the Right Time to Question the Usefulness of Longitudinal Surveys?

Around the world, there are quite a few examples of long-running longitu-

dinal surveys. The US Panel Study for Income Dynamics (PSID) is one such example, in existence long enough to be interviewing the adult children of the youth first drawn into the sample. The PSID is perhaps an illustration of the panel length and longevity needed to derive real benefits from longitudinal surveys. They do not come overnight. Relatively new longitudinal surveys are perhaps better seen as “sleepers,” requiring patience and long-term investments to yield dividends.

### Striving for Equilibrium

In the 1990s, longitudinal survey development was at the forefront among statisticians, policy analysts, and empirical researchers alike. As we evaluate longitudinal surveys, we

should guard against over-reaction, either in our enthusiasm for their analytical potential (while perhaps downplaying practical issues), or through a potentially premature perception that they have not delivered the goods. The challenge is to assess more accurately what extra analytical benefit can realistically be derived from longitudinality, and weigh this against the costs and limits imposed by respondents’ willingness and ability to answer our questions year after year.

We are perhaps now entering a period where a realistic assessment of the benefits and shortcomings of longitudinal surveys can be developed. Any such assessment should, at a minimum, address the questions posed here.

### Note

- 1 See the article by C. Halliwell in this issue discussing this topic.

---

## An Overview of Statistics Canada's Longitudinal Surveys

The following list provides a thumbnail sketch of major longitudinal surveys and data sets produced by Statistics Canada.

### *National Population Health Survey*

The National Population Health Survey (NPHS) started in 1994-1995, with funding from Data Gaps I. The Survey is conducted every two years and has a longitudinal sample of 17,000 persons of all ages. The objectives are to examine:

- the level, trend and distribution of the health status of the population;
- the determinants of health;
- the economic, social, demographic, occupational, and environmental correlates of health;
- the relationship between health status and health care utilization; and
- the dynamic process of health and illness.

The NPHS was also designed to serve as a platform for supplementary content or sample, and to be linked to routinely collected administrative data, such as vital statistics, environmental measures, community variables, and health services utilization.

### *Survey of Labour and Income Dynamics*

Also funded from Data Gaps I, the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) examines changes experienced by individuals over time in terms of their labour market activities and income. At the heart of the Survey's objectives is the understanding of the economic well-being of Canadians: what economic shifts do individuals and families live through, and how do they vary with changes in their paid work, family make-up, receipt of government transfers, or other factors?

As the first Canadian household survey to provide national data on the fluctuations in income that a typical family or individual experiences over time, SLID gives greater insight on the nature and extent of poverty in Canada.

The SLID sample is composed of two panels. Each panel includes roughly 15,000 households. A panel is surveyed for six years. A new panel is introduced every three years. Thus two panels always overlap. Annual interviews are conducted for all household members aged 15 and over; and respondents have the option of authorizing access to tax data instead of completing income questions.

### *National Longitudinal Survey of Children and Youth*

The National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY) is a study of Canadian children that follows their development and well-being from birth to early adulthood. The NLSCY began in 1994 and is jointly conducted by Statistics Canada and Social Development Canada.

The study collects information about factors influencing a child's social, emotional, and behavioural development, and monitors the impact of these factors on the child's development over time. The survey covers a comprehensive range of topics including the health of children, information on their physical development, learning, and behaviour, as well as data on their social environment (family, friends, schools, and communities). It is complex, because there are data at the child, family, and school levels.

The NLSCY looks at the non-institutionalized population (aged 0 to 11 at the time of their selection) in Canada's 10 provinces. Interviews are conducted every two years, so five cycles of data have now been collected.

### *Workplace and Employee Survey*

The Workplace and Employee Survey (WES) is a Data Gaps survey to explore a broad range of issues relating to



employers and their employees. The Survey aims to shed light on the relationships among competitiveness, innovation, technology use, and human resource management on the employer side, and technology use, training, job stability, and earnings on the employee side.

The Survey is unique in that employers and employees are linked at the micro-data level: employees are selected from within sampled workplaces. Thus, information from both the supply and demand sides of the labour market is available.

Some 6,000 business locations are surveyed. The initial sample selected in 1999 is followed over time and is supplemented at two-year intervals with a sample of births selected from units added to the Business Register since the last survey occasion. Business locations are in the WES sample for six years. A sample of about 20,000 employees in these firms is followed for two years.

#### *Youth in Transition Survey*

The Youth in Transition Survey (YITS) examines major transitions in young people's lives. Funded by Human Resources and Skills Development Canada, YITS measures virtually all formal educational experiences and most labour market experiences, achievement, aspirations and expectations, and employment experiences. The Survey covers two cohorts: youth aged 15 and those 18 to 20 in 2000. Interviews are conducted every two years.

The 15-year-old cohort was selected from schools. The sample of 30,000 young people also completed the Programme for International Student Assessment, which offers internationally comparable direct measures of skills in reading, mathematics, and science. The Assessment was conducted in over 30 countries.

#### *National Graduate Survey and Survey of Earned Doctorates*

The National Graduate Survey (NGS) and Survey of Earned Doctorates (SED) examine the labour market outcomes of post-secondary graduates two and five years after graduation. The samples are drawn from post-secondary institutions and include an over-sample of masters' graduates and a census of doctoral graduates. The NGS is a long-standing survey, originally funded by Human Resources Development Canada. It is currently funded under Data Gaps II.

The NGS covers graduates' job and career satisfaction, the rates of under-employment and unemployment, the type of employment obtained related to career expectations and qualification requirements, and the influence of post-secondary education on occupational achievement.

The NGS is conducted about every five years, the last cohort being the Class of 2000.

Recently, the SED has been added to the program. It collects information on the plans of doctoral graduates at the point of graduation, including plans for further study, migration, and work.

#### *Longitudinal Administrative Dataset*

The Longitudinal Administrative Dataset (LAD) is a longitudinal file designed as a research tool on income and demographics. It comprises a 20 percent sample of the annual T1 Family File and the Longitudinal Immigration Data Base. Variables have been harmonized where possible and individuals can be linked year to year starting with the 1982 data. The file is augmented annually with new data.

The longitudinal file contains a few key annual demographic variables about the individuals represented and annual income information for both the individual and their census family in that year. For immigrants landed since 1980, the file also contains certain key characteristics observed at landing.

The longitudinal nature of the LAD permits custom-tailored research into dynamic phenomena, as well as representative cross-sectional patterns. Data are used to evaluate government programs and support policy recommendations, and for analyses of socio-economic conditions.

#### *Longitudinal Immigration Database*

The Longitudinal Immigration Database (IMDB) combines immigration and taxation records. It covers the immigration landing years since 1980 and is updated with tax information annually for 16 years. The IMDB offers data on the economic behaviour of immigrant tax filers, and is the only source that provides a direct link between immigration policy levers and the economic performance of immigrants. The database is managed by Statistics Canada on behalf of a federal-provincial consortium led by Citizenship and

Immigration Canada. The database covers persons who obtained their landed immigrant status since 1980 and filed at least one tax return after becoming a landed immigrant.

The IMDB supports analysis of labour market outcomes of different categories of immigrants, along with immigrant characteristics, such as education and knowledge of French or English. It also supports research on the role of social assistance as well as secondary interprovincial and inter-urban migration.

### *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada*

The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) was launched in 2001 to meet a growing need for information on recent immigrants. While integration may take many years, the LSIC examines the first four years of settlement, a time when newcomers establish economic, social, and cultural ties.

Survey objectives are twofold: to study how new immigrants adjust to life in Canada over time and to provide information on the factors that facilitate or hinder this adjustment.

Topics covered in the survey include language proficiency, housing, education, foreign credential recognition, employment, health, values and attitudes, the development and use of social networks, income, and perceptions of settlement in Canada.

The target population for the survey consists of immigrants who have arrived in Canada between October 2000 and September 2001, were 15 years of age or older at the time of arrival, and landed from abroad as permanent residents. This means they must have applied for admission to Canada through a Canadian Mission abroad.

All individuals who applied within Canada have been excluded from the Survey as these people may have been in Canada for a considerable time before being granted permanent resident status, and would likely demonstrate different adaptation characteristics from those recently arrived in Canada.

## Social Economy in Canada

*Horizons*, volume 8, number 2  
December 2005

The development of Canadian policy interest in the social economy raises important questions about balancing the interests of individuals, groups, and society as a whole. The third issue of *Horizons* features reports from the fields of social economy and community economic development that explore some of the relevant challenges inherent to the subject, questions raised that involve the state, the media and the third sector, effectiveness of various legislative arrangements, and concerns in present, past, policy, and directions for future research in the social economy. Articles also examine the role of government in the development of the sector.

### Featured Authors

Louis Paquin, Université du Québec en Montréal

Sam Atter-Evenden, ARLO Economic Institute

Louis John, Université du Québec à Montréal

Sharon Mackinnon, Canadian Centre for Policy Alternatives

Neil Evans, York University

Daniel Lepoutre, Fast Track to Employment



# A Rich Platform for Data Collection

**John Greenwood**  
Social Research and  
Demonstration Corporation

**S**urvey data or administrative records data? What if you could have both and more?

Social experiments provide an opportunity to obtain extraordinarily rich data from a variety of sources on study participants.

Since 1991, the Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) has been promoting the use of social experiments – or demonstration projects in social policy – as a way of testing promising policy innovations. During that time, the SRDC has been involved in the random assignment of more than 30,000 people, including single parents on welfare, displaced workers, low-income individuals in urban areas, the long-term unemployed in a disadvantaged region and, most recently, students entering high school. These experiments have tested employment incentives, savings incentives, and measures to increase participation in post-secondary education. Although the projects vary in terms of the characteristics of those who take part and the programs being tested, they share a common feature – the rich data sets that form the basis for estimating program impacts, performing sub-group analyses, and conducting benefit-cost analyses.

For example, the Self-Sufficiency Project (SSP), the first and longest-lasting of the experiments conducted by SRDC, administered a baseline and three follow-up surveys that, for at least some study participants, covered a period of up to 72 months after enrolment. The SSP also obtained data from Employment Insurance, provincial income assistance, and Canada Revenue Agency administrative files

that covered a period of up to three years prior and eight years after enrolment. For the members of the program group, the project compiled detailed data that monitored and tracked the amount and pattern of use of SSP's services over the life of the project. Furthermore, at the mid-point of the study, the SSP collected data on some of the children of those who took part in the study, and the children's data are linked to those of their parents. The SSP enrolled almost 9,500 lone parents who had been receiving welfare for at least a year in British Columbia and New Brunswick between November 1992 and May 1995. The random selection of potentially eligible participants from the welfare files and the high rate of voluntary participation in the project meant the research sample was broadly representative of the target population for this study.

The SSP and experiments like it can generate incredibly rich sets of linked micro data. This is possible, because of the rigorous informed consent process that forms an integral element of participant enrolment. Since these social experiments are conducted for research purposes, those who enroll in the study agree to participate in surveys, and allow members of the research team to obtain data from specified administrative records and link the data from all these sources for research purposes.

Data on members of the control group in an experiment portray the experiences of a particular population of interest. Data on members of the program group portray the experiences of a similar population that is exposed to the intervention being tested. The

John Greenwood  
is the Executive Director  
of the Social Research and  
Demonstration Corporation.

experiment typically generates four data sets: longitudinal survey data on members of both the program group and the control group, and longitudinal administrative data sets on each of the two groups. Each data set has the strengths and weaknesses associated with any data derived from longitudinal surveys and from administrative records. A stand-alone survey can be helpful in finding out about a particular population and the issues affecting it. If the survey is longitudinal, multi-

or are in preparation. The data can also be used in micro-simulation models, which attempt to estimate the effects of different programs on target populations. However, micro-simulation models are “data hungry.” They need extensive amounts of micro data to simulate behavioural responses at the level of the individual, and then to aggregate those responses across the target population based on the characteristics of the individuals who make up that population. Experimental

motivations, and diversity of the people whose behaviour the policy is designed to affect.

Collecting qualitative data, using methods such as field observations, focus groups, and interviews allows researchers to gather information from those who are the focus of the intervention and from other stakeholders that goes beyond what can be obtained from quantitative data sources. In addition, by using an inductive analysis approach, these qualitative data provide an opportunity to explore how a policy intervention is experienced by individuals. By helping to reveal why and how people make specific choices, these data provide context for interpreting the quantitative data on outcomes. This integrated approach to data collection and analysis helps policy makers better understand how people will react to a new initiative, including how those responses differ across groups with different characteristics. For program practitioners, such an understanding is invaluable in efforts to adjust program theory and service delivery to increase the likelihood that the program will reach the intended population and be aligned with the real needs.

Like all data sources, however, social experiments have their limitations. Data can only be obtained and used in accordance with the consent given by participants (although other forms of data collection also face constraints: witness the increasing restrictions on the use of administrative records data for research purposes). Asking for too much may deter people from participating at all, and undermine the experiment. Therefore, research ambi-

*However, a demonstration project also provides an opportunity to explore the “hows” and “whys” of the observed effects.*

*Demonstrations attempt to replicate the implementation of a program in a real-world setting.*

ple waves of data are collected from the same people allowing important changes and transitions to be examined over time. Administrative records data can provide information about the take-up of a program by various groups of clients, and about the nature and duration of service use.

The unique power of an experiment comes from its ability to combine these data sets. Comparing data on members of the program group with those in the control group yields the causal effect of the program: it permits the behavioural responses to a particular intervention to be examined, including how those responses play out over time.

However, these data can be used for analysis that extends well beyond the estimation of program impacts. So far, 26 research papers, all using SSP data to explore a wide variety of topics, have been written by academic authors

results can also be used in instrumental variables analysis. For example, if a program was found to increase employment, program group status could be used as an instrument to study the effect of employment on a variety of other outcomes (e.g., health outcomes or impacts on children).

The principal goal of a social experiment is to determine whether a policy works – whether it produces effects on outcomes of interest. However, a demonstration project also provides an opportunity to explore the “hows” and “whys” of the observed effects. Demonstrations attempt to replicate the implementation of a program in a real-world setting. The ongoing interactions of the research team with project participants for an extended period of time, sometimes several years, presents an opportunity to achieve a more nuanced understanding of the experiences, circumstances,



tion may have to be tempered by this practical consideration. Also, the data are obtained only from those who enrolled in the experiment, and the research sample may not be fully representative of the target population. Selection bias can occur (due to, for example, unwillingness to be part of an experiment) when recruiting from a known population (e.g., the welfare caseloads for the SSP).

Other projects may rely on a convenience sample. For *learn\$ave*, an experimental evaluation of matched savings accounts for low-income individuals, study participants were recruited through referrals from service delivery

agencies and by advertisements (e.g., flyers distributed throughout low-income neighbourhoods and on transit systems). The characteristics of the recruited sample can be compared to other available data on low-income populations but, ultimately, it is not clear what population the *learn\$ave* sample is representative of, if any.

Recruitment methods will certainly influence the probability of certain individuals being enrolled, and those who consider the services being offered most attractive relative to their needs will be overrepresented in the sample. These biases may limit the kinds of analyses that can be done

with the data. Finally, mounting an experiment may be an expensive proposition compared to fielding a survey, since the costs of implementing and operating the test program can be substantially more than the data collection costs.

Even with their limitations, however, social experiments represent tremendous data-generating opportunities. The main limitation is that there are not enough experiments being conducted. That will only change if there is increased investment in producing the evidence to support evidence-based policy making.

## Evidence-Based Public Policy New Tools from Experimental Economics

October 24–25, 2005  
Chateau Cartier, Aylmer, Quebec

Visit the PRI web site for  
the latest program and  
registration information.

Experimental economics is fast becoming an accepted approach to innovative evidence-based policy, due in large part to the work of Vernon Smith and Daniel Kahneman, co-winners of the 2002 Nobel Prize in Economics.

Join the PRI and CIRANO (Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations) for a 1 1/2-day conference on the policy applications of experimental research. The event is intended for policy researchers and policy makers interested in the potential of this powerful methodology to inform policy decisions in areas as diverse as healthcare, education and training, social policy, industrial and regulatory policy, energy and the environment, and fiscal policy. Specifically, the conference sets out to:

- Highlight specific examples of research undertaken by experimentalists in a variety of policy fields.
- Explore, through discussion and interactive demonstration, why experimental data are different and valuable in a policy context.
- Encourage policy analysts and policy makers to consider experimental work as a resource in policy decision making.

Economic and behavioural experiments represent a promising set of tools for testing human behaviour in various real-life settings, with application to a range of practical public policy and programming problems. They can be used, for example, to test how target populations will respond to new tax incentives or participate in new government programs. Experiments offer a controlled setting, a consistent methodology, are far less expensive than many other data collection efforts, and can help avoid costly policy mistakes.

# Data Are Not Enough

**Michael C. Wolfson**  
Statistics Canada

Canada is very fortunate to have a wealth of socio-economic data, much produced by the national statistical agency, Statistics Canada. These data provide the foundations for a wide range of activities. Monthly and quarterly reports on key aspects of the economy, such as the unemployment, gross domestic product (GDP) growth, and inflation rates, are fundamental to macro-economic policy. Annual results on such diverse items as divorce rates, life expectancy, prevalence of low income, and patterns of household spending provide the fact base for innumerable discussions across the country, including both the popular media and policy debates, as well as family conversations around the dinner table. Other data, such as earnings by occupation, influence individual choices like field of study in post-secondary education.

Underlying all these key summary statistics are various data sets, such as the population census with detailed occupational data and earnings, and the Canadian Mortality Database with information on cause of death. These data sets enable researchers to pursue a wide range of more in-depth studies, such as, in the case of the mortality database, the contribution to increased life expectancy from the decline in deaths from heart disease. Yet more complex data sets are also available, especially longitudinal surveys. These data sets give information about representative samples of individuals or firms at a point in time and provide repeated observations of the same entities over time. Because of their longitudinal character, these surveys allow analysts to begin to understand the underlying dynamics of health, child development, and labour market behaviour in Canada.<sup>1</sup>

Notwithstanding this wealth of data, there are still major empirical policy and research questions where data alone are not enough to provide answers. There are two main reasons. First, many important policy questions require a range of information that is broader than that contained in any one data set. This is well understood in macro-economic policy, where assembling the National Accounts and its summary measure, GDP, requires the synthesis of literally hundreds of diverse data sets. Second, policy deliberations typically include “what do we expect” and “what if” kinds of questions. Again in macro-economics, these questions are answered by large-scale econometric simulation models, closely tied to the underlying conceptual framework and data of the National Accounts.

While these ideas of data synthesis and conceptually linked simulation models are well established in macro-economic policy, they are still very novel in the broader domains of health and socio-economic policy. Several examples illustrate that data synthesis and simulation models need to be more broadly applied, and show their feasibility.

Before discussing these examples, it is reasonable to ask: If these are such good ideas, and they have been well accepted in macro-economic policy for almost half a century, why have they not yet been widely accepted in other areas, such as health and socio-economic policy? The main answer is computers. The key methodological ideas were formulated decades ago. However, it is only with the advent of modern high speed computing that the large scale, highly multivariate surveys and other data sets that provide the feed stocks for sophisticated data

---

Michael C. Wolfson  
is Assistant Chief Statistician  
of Analysis and Development Field  
at Statistics Canada.



synthesis have been possible. Ditto for the needed, but more complex, kinds of statistical analysis of the data; and ditto for modern micro (as opposed to macro) simulation models.

The first example, Statistics Canada's Social Policy Simulation Database and Model (SPSD/M) is about 20 years old. (Related models date back to the Carter Royal Commission on tax reform in the 1960s in Canada, and similar models to the SPSPD/M were in use more than 30 years ago in the United States.) The SPSPD is an example of data synthesis, while the SPSM allows users to pose and carefully answer "what if" policy-oriented questions.

The genesis of the SPSPD/M was tied in part to the McDonald Royal Commission, where one key recommendation was a guaranteed annual income. The serious consideration of a guaranteed annual income also goes back to the mid-1970s with the Lalonde Orange Paper on social security reform. This type of policy proposal is very wide ranging, touching many existing government programs as well as the income tax system. Therefore, to analyze what would happen if Canada were to adopt such a proposal, it was necessary to have a database that included all the main elements, determining both how status quo programs functioned and how the new program would determine eligibility and benefit levels. In addition to family composition, this included data on incomes from various sources, weekly earnings in the terms used by the unemployment insurance system, and deductions needed to compute income tax liabilities.

Unfortunately, no single database contained all the needed information. The data did exist, but spread among

a number of different data sets. As a result, the Social Policy Simulation Database (SPSD) was created through an exercise in data synthesis – similar in spirit to what was well accepted in

platforms of major political parties, the general results of which are then published in daily newspapers. The SPSPD/M is available free of charge to university-based researchers. It is also

*In the case of the the LifePaths model, we need to weave together demographic and labour market transition dynamics, as well as disability dynamics, time use patterns, and private savings arrangements.*

the National Accounts, but radically different and more challenging in that the data had to be coherent at the level of individuals, families, and households, not just for broad sectors of the economy.

A similar challenge arose a few years later with the discussions in the late 1980s leading up to the Goods and Services Tax (GST). One element was a refundable GST credit in the income tax system designed to offset the otherwise regressive impact of the GST itself. However, determining the joint distributional impact on households at different income levels of a commodity tax change on the spending side of the ledger and a refundable tax credit on the income tax side requires individual and household level data on both spending patterns and incomes. The SPSPD is unique in Canada in providing a synthesis of data sets designed precisely to enable such analysis. Moreover, the SPSM is intimately tied to the architecture of the SPSPD to allow analysts – with their own PCs – to try any number of policy scenarios and assess both their fiscal and distributional impacts.

More recently, journalists occasionally contract with Statistics Canada to run simulations using the SPSPD/M of the key elements in the campaign

available for sale, and is used by a number of federal and provincial government departments, as well as by policy think-tanks.

The second example is Statistics Canada's LifePaths model. This model was born with the 1983 Special Parliamentary Committee on Pension Reform, where the hot policy issue was homemakers' pensions. Like guaranteed annual incomes and the GST, this was a large policy question in both political and fiscal terms, as well as analytically challenging. The homemaker pension proposal depended on three quite different kinds of socio-economic characteristics: marital status, earnings of both spouses, and fertility. Moreover, this was inherently dynamic or longitudinal. The issue was what impact marital and fertility status, combined with earnings patterns at ages from 20 to 40 would have on pension entitlements after age 65. Such longitudinal data did not exist. Moreover, even if we had such longitudinal surveys in the past, the question was about the costs and benefits in the future.

The only way to meet these analytical challenges was a combination of data synthesis and micro-simulation modelling. In this case, though, the data synthesis was much trickier as it

had to involve statistical representations of dynamics. What were the probabilities of getting married at different ages? How did these probabilities depend on education and labour market experience? What about the reciprocal influences of fertility on marriage, and marriage on fertility?

As one example of the benefits of this richer approach, several years ago, LifePaths was used to examine questions of generational equity. During the 1990s, concerns about national government deficits were broadened to consider the accumulated debt as well. In particular, some US analysts developed a methodology called generational accounting, with which they argued that the accumulated debt was an unfair burden on future generations. However, the underlying methods were quite simplistic, for example using only an average person or representative agent for each generation, leaving out important history, such as the experiences of those birth cohorts who lived through the Great Depression of the 1930s, and positing constant growth rates indefinitely into the future. LifePaths, in contrast, generates realistic birth cohorts that reflect actual historical and projected patterns, and incorporate the heterogeneities of varying marriage and fertility behaviours over the life course. These realistic birth cohorts experience different labour market earnings, with consequential impacts on personal income tax liabilities and transfer payments, such as old age pensions and Canada and Quebec Pension Plan benefits.

When the generational accounting exercise was repeated within the richer and more accurately representative context of LifePaths' overlapping birth cohorts, the story that emerged was very different. Breaking out the

representative agent to reflect realistic variations in earnings levels among men and women of successive birth cohorts, both at given ages and over the life course, showed that there was far more redistribution within each generation via Canada's tax and transfer system than between generations. LifePaths' analysis therefore highlights the limitations of the conventional academic economic analysis of generational accounting. It also illustrates the tremendous potential for analysis of a range of important policy questions including not just the fiscal sustainability of Canada's public pension system in the face of population aging, but also income adequacy for future elderly.

More recently, the LifePaths model has been central to work on the Policy Research Initiative project on Population Aging and Life-Course Flexibility. One of the project's central policy questions is the extent to which the aging baby boom and its impending retirement from the paid labour force will result in labour shortages and/or excessive fiscal strains. In this case, we need to weave together the kinds of demographic and labour market transition dynamics that were central to the homemaker pension proposal, as well as disability dynamics, time use patterns, and private savings arrangements. Again, data in these many areas exist, sometimes in longitudinal data sets, which are critical for generating statistical descriptions of transition dynamics. However, they do not all exist in any one data set. So the first task is one of data synthesis – observing and distilling a systematic network of nuggets of empirical regularity from different surveys, and then building a computer simulation framework that takes these statistical

descriptions of how people's characteristics evolve over time, and uses them to generate realistic but synthetic biographies for large samples of hypothetical individuals.

In turn, key aspects of behaviour, such as patterns of retirement and women's patterns of labour force participation, can then be varied to explore the impacts over coming decades of the size of Canada's paid labour force relative to its population of retirees. Based on these kinds of scenarios, further questions can focus on possible changes in public policies, such as regulations influencing the incentive structure of private pension plans, or supports for parental leave and child care.

A third example is in the health domain. Statistics Canada has developed a sister model to LifePaths called POHEM for POPulation HHealth Model. Methodologically, the issues are very similar. There are many areas where we need to know how changes in a behaviour affect subsequent health status. The main difference between LifePaths and POHEM is that POHEM focuses on the dynamics of risk factors like smoking and obesity, cancers and heart disease, and health status attributes like mobility and pain, although it builds on LifePaths by also incorporating detailed transition dynamics information on fertility, nuptiality, education, and labour market behaviour (though not details of government tax and transfer programs).

One recent application of POHEM was a project with Health Canada to assess the potential impact of screening for colorectal cancer. A number of randomized, controlled trials were available from the published research literature on the efficacy of one or



other kind of screening (e.g., fecal occult blood and sigmoidoscopy), but these were based on relatively non-representative populations. With POHEM, it was possible to weave these study results, especially their false-positive and false-negative detection rates, together with detailed cancer incidence data from the cancer registry maintained by Statistics Canada, and a comprehensive cost model for colorectal cancer, to estimate for the Canadian population the costs and benefits of various scenarios for the periodicity (e.g., biennial), applicable age ranges (e.g., 50 to 69), and participation rates. The results of the POHEM simulations were then used by a panel of expert clinicians assembled by Health Canada to agree on and publish consensus guidelines for colorectal cancer screening.

Another current application of POHEM, in partnership with the new Public Health Agency of Canada, is to assess and project interactions among “healthy living” behaviours like physical activity, proximal effects like obesity, and further effects like diabetes and heart disease. The goal in this case is to create an analytical framework within which the prospective impact on Canadians’ health of various interventions with regard to, for example, exercise or diet, can be projected.

One recent application of POHEM dealt with the difficult clinical question of the appropriateness of prescribing a drug with known benefits, but also known harms. The most recent high profile example of this issue is Cox-2 inhibitors which have benefits for musculo-skeletal pain, but also risks for cardiovascular disease. A few years ago, a similar example was

Tamoxifen, used in a new way as a primary preventive for breast cancer in otherwise healthy women, but who were judged to be at elevated risk, for example, because a sister or mother had breast cancer.

In this latter case, a major clinical trial had just found that Tamoxifen was highly successful in preventing incident breast cancer – so successful in fact that the trial was stopped early, on the grounds that it was unethical to deny the drug to those (high risk) women who were taking the placebo. However, the published results clearly showed that preventive Tamoxifen also had a number of adverse side effects such that, overall, there was no difference in mortality between the two arms of the trial. Moreover, the population enrolled in the trial was mostly from the United States, and did not necessarily represent the women who would be taking the drug were it to be approved in Canada.

The POHEM was used to answer the question: What if Tamoxifen were rolled out in Canada in the manner approved in the United States by the Food and Drug Administration? This was a complex analysis, again requiring an extensive amount of data synthesis. For example, the analysis drew on detailed age-specific breast cancer incidence and survival rates from the national cancer registry. Other factors influencing breast cancer incidence and their correlations were derived from the Canadian National Breast Screening Study. The results of this analysis were sobering. When full account was taken of the adverse side effects, including the sometimes large error bars around them, as well as the beneficial effects of Tamoxifen

for breast cancer incidence, the net effect was a clear possibility of no net improvement in life expectancy for these Canadian women.

This Tamoxifen analysis highlights the tremendous potential of this kind of analysis, for example, as part of the evidence base that could be created for use by Health Canada, the Canadian Coordinating Office for Health Technology Assessment, and provincial drug formularies.

These examples show that modern computing has opened up a new and powerful range of analytical tools. Not only has the computer enabled Statistics Canada to undertake much more complex and detailed surveys, including longitudinal surveys, it has also opened up much richer kinds of statistical analysis, in particular, the use of micro-simulation models. As a result, Statistics Canada has entered a new phase of providing computer-based analytical tools enabling the more sophisticated users to pose and answer a new class of “what if” questions. These simulation model-based results show that data alone are no longer enough; they are becoming an indispensable part of the broader fact base for national discourse.

---

## Note

- 1 See the article by Picot and Webber in this issue for an extended discussion of longitudinal surveys.

# Desperately Seeking Data

**Cliff Halliwell<sup>1</sup>**

**Human Resources and  
Skills Development Canada**

## Introduction

Imagine you are a quantitative researcher who has just returned to Canada, after a quarter century on another planet. You would quickly be presented with an apparent paradox.

On the one hand, your fellow researchers would seem endowed with data beyond your wildest dreams. They have benefited from an explosion of rich data sets, including the longitudinal and administrative data that were largely only dreamed of 25 years earlier.

On the other hand, they are complaining endlessly about the lack of data or the lack of access to the data that are there.

Why this paradox?

## The Explosion in Demand

It is partly what an econometrician would call an identification problem. What you observe is a substantial increase in data supply, one that in and of itself is very impressive with hundreds of researchers now having access to hitherto unavailable micro data. What you do not directly observe is an even larger increase in demand.

That increase in demand reflects many factors.

First, governments are asking for greater performance measurement and reporting, as part of a push for greater accountability to the public for money spent and results obtained. To meet that demand, we now publish a plethora of performance reports. This demand can only grow as, currently, these reports are still in their infancy, showing only indicators of intermediate and ultimate outcomes.

When (or if) they mature, they will have to report on attribution: the difference in those outcomes that is a consequence of public policy and programs. This will be a data-hungry activity (surveys and administrative data, often longitudinal), as it requires rigorous evaluations.

Second, governments and their officials are also asking for greater evidence-based decision making, a term that may not have even been in widespread use when you left the planet a quarter century ago.<sup>2</sup> This may reflect the well-known erosion of trust in society's elites, so "trust us" is no longer a sufficient rationale for public policy. It may also reflect the need to respect budget constraints, which forces harder choices on governments.

Third, the kinds of issues governments want researchers to look at are more complex than a quarter century ago. Now, we are much more interested in the antecedents of things we observe, such as the socio-economic factors that result in some people being healthier than others, or the consequences of things we observe, such as the impact of quality care in infancy on subsequent educational and workplace performance. In many cases, the things we look at – the purported causes and the purported effects – are separated not just by a few years, but by decades.

Fourth, we also want to look at individuals and distributions. The representative household or representative agent is still a useful starting point for some forms of analysis, but only a starting point. Too often, it merely hides the phenomena that we seek – phenomena that operate at the level of the individual.

---

<sup>1</sup>Cliff Halliwell is Director General, Policy Research and Coordination, at Human Resources and Skills Development Canada.



As a result of these factors, we routinely want to use large micro data sets and structure them to reflect what is happening to individual Canadians, their families, and their households, over much of their life course. We now routinely build huge micro-simulation models that have an appetite for data that can never be satisfied by any single data set, pushing us into the domain of data linkage.<sup>3</sup> Once these Canadians are statistically encapsulated in micro-simulation models, we then get to poke and prod them with simulated policy instruments to see how they respond. In particular, we can look at the distribution questions that should always preoccupy a polity with interests in both economic efficiency and equity.

As a result, our data demands have grown, and faster than the data supply has grown.

### The Growth in Data Protection

The second explanation for the paradox of plenty of data and plenty of complaints stems from constraints on data access originating in privacy issues.<sup>4</sup>

The data that meet the needs described above are data about individual Canadians and their life courses. In some sense, of course, we have always used data about individuals. But we often put it into aggregate time series or in bins with cross-tabulations. Now, we want the individual data. And, the data about individual Canadians are – by definition – personal information. These data are thus protected under various statutes, notably the *Privacy*

## Public Willingness to Share Data with Researchers

Health Canada has always had access to personal information from two surveys of key interest to that department: the National Population Health Survey (NPHS) and the Canadian Community Health Survey (CCHS). In both, respondents are asked whether they would permit their responses to be shared with Health Canada for statistical purposes only. In both cases, around 95 percent of respondents agree. In both surveys, respondents are also asked if their own provincial administrative personal health records can be linked by Statistics Canada researchers for statistical purposes. Over 90 percent agree. Respondents to Statistics Canada surveys also routinely acquiesce to letting Statistics Canada get its income data from the Canada Revenue Agency.

*Act*, the *Statistics Act*, and the legislation governing the use and sharing of data captured in the course of program administration, such as the *Income Tax Act*. As a result, the data are not easy to access.

Of course, there are enormous benefits to the protection of personal information within a statistical system. First, as a principle, Canadians have a strong right to their privacy. Second, as data users, we want Canadians to have a strong incentive to be truthful in providing statistical information. Statistics Canada's desire to be an effective protector of personal information stems from the recognition that Canadians can either withhold the information – through non-response – or hide it – through inaccurate response.

We often forget, though, how willing Canadians are to share their information with government when they trust government (see accompanying textbox).

At any rate, much of the data researchers now want exists, but is not in the public domain. That is the second explanation for the apparent paradox of complaints amidst plenty.

### The Failure to Do Risk Assessment

How did we end up here? First, we failed to assess risk. Second, we adhered to practices put in place before the new sources of data and information management technologies began to multiply, practices that assume these new sources are more a threat than an opportunity for better government.

In almost every field where governments face issues of risk, they are being asked to assess the extent of risk, which is a combination of the probability, consequences, and reversibility of a potential problem. They are then asked to devote efforts to either risk reduction or mitigation proportionate

to that risk. There is one exception: the protection of personal information. Here the responses are not scaled to the risk.

Why not? Because the *Privacy Act* and the *Statistics Act* refer to “identifiable” information, making no distinction between the ease of or difficulty of actually identifying a person and her/his information in some data source. Thus, an administrative data file containing the medical history of individuals, such as Manitoba health insurance records, is treated exactly the same as the Manitoba component of the Canadian Community Health Survey (CCHS), even though the latter has no names, addresses, or specific identifiers, such as a social insurance number (SIN), and covers only a sample of the Manitoba population. But, the CCHS has enough information that one might potentially come across a record and realize to whom it pertains.

To assess risk properly, a distinction needs to be made among identified data, masked data, and anonymized or non-identifiable data.

The first item, also known as unmasked data or data with direct identifiers, is data that have, for example, names, addresses, and other identifiers such as a SIN.

Masked or anonymous data, do not have direct identifiers, but are potentially identifiable data. For example, you could be perusing the micro data and see a record for a female physician in her late 40s living on your side of the street.<sup>5</sup> You could reasonably presume that is your neighbour, Nancy. Now you can learn more about her,

(e.g., what she earns), than she wants you to know. This is known as residual identification or attribute disclosure: it is not so much that you know the data belong to a specific individual, but that they probably do, to a greater or lesser degree.

Anonymized data are generalized to such a point that one cannot ever identify an individual. This is typically done by rolling up categories, such as age into age groups or, especially, providing less-precise locational information.<sup>6</sup> The net result, when there is no potential for identifying an individual, is an unidentifiable file. Under the *Privacy Act*, it no longer contains personal information. When Statistics Canada releases an unidentifiable file it is called a Public Use Micro File (PUMF).

The problem is that any one means of rolling up the data may be appropriate for one project, but damages the data for another. As a result, creation of a PUMF is difficult for Statistics Canada (certainly the first time): it is not easy to figure out which data roll-ups do the least damage to the usefulness of the data set for the general research community. The resultant PUMF is also often frustrating for users, as the roll-ups limit the usefulness to many users.

A consequence of this approach is that there are now no Public Use Micro Files (PUMFs) for Statistics Canada's longitudinal surveys. This is because Statistics Canada methodologists have determined that there is no way to create a useful PUMF from longitudinal data, while meeting the strict standards of no risk of revelation of personal information.

Finally, even when PUMFs can be done, they are released long after Statistics Canada has published the data and even published its own research using the data. Indeed, the delays are so long as to make doing a PUMF appear an afterthought.<sup>7</sup>

Researchers almost never use the first category of data, unmasked personal data (with the direct identifiers).<sup>8</sup> There is no need. They often wish to use the second, the masked data in which there is some (larger or smaller) risk of (residual) identification of individuals. They want it not to know about individuals as individuals per se, but as the micro unit at which behaviour takes place. The risks of data leakage are miniscule, and there have never been known episodes of a violation of personal privacy through the kinds of data sets researchers normally use. In many respects, this is a theoretical risk rather than a real risk.

Nevertheless, risk is the product of probability and extent of harm. Thus, greater exposure to small probability events still raises the risk. And the record does confirm that even minor failures to protect privacy get enormous publicity and can result in considerable perceived harm. Statistics Canada is right to worry about what this means for response rates on surveys.

That said, public perception of the degree of risk often originates in a failure to make distinctions in the types of data being used, in particular the difference between unmasked and masked data. The public generally thinks researchers have easy access to the unmasked data (i.e.,



full of personal information linked to their names). This is not the case; researchers can generally access only masked data.

### The Work-Arounds

Statistics Canada and other data holders have, of course, developed procedures to work around some of these problems of access to potentially identifiable data.

One way is for Statistics Canada to do the research with the data. In some respects, we are now in a world where the largest single effort at Government of Canada policy-relevant research is not in any policy department, it is in Statistics Canada. Some of this is necessary. Statistics Canada cannot attain the quality of data that we want if it is purely a “data factory.” It must research the data to ensure they are appropriate for the intended research. But, nothing says the research using the data can only be done at Statistics Canada. Only the researchers have relatively unfettered access to the data though, so by default, they are the only ones able to do much of the research.

This is not good. Statistics Canada should not get preferential access to the data, either in absolute terms or in timeliness. It cannot do policy research on real policy issues, such as work that amounts to Cabinet confidences: it is not in the Department’s mandate. Yet, those who are so mandated don’t have the same access.

Another is via “share files,” where a survey instrument asks respondents if their (masked) record can be shared with a department for specified

research and evaluation purposes. This has worked for a single department, such as Health Canada with the National Population Health Survey (NPHS) and the CCHS. It is less clear that it will work with a collection of departments, and, if share rates (i.e., the percentage of survey respondents who agree) are low, then the department has serious problems. Its own share file is useless, and it is unable to access the master file under any circumstances, as many respondents have explicitly refused to share the data with that department.

There are other ways to get access, but via procedures that are, at best, inconvenient and, at times, onerous.

One such approach is where researchers get indirect access: they get Statistics Canada to retrieve the data for them, aggregating it up to the point that it is not identifiable personal information before releasing it to the researcher. This takes resources and often does not meet the timeliness requirement of a deputy minister needing the information immediately. And, Statistics Canada may charge for this service.

### HRSDC’s Procedures to Protect Administrative Personal Data for Research

- The longitudinal data used for research do not have any personal identifiers.
- The approved data for a project are limited to that needed to address specific approved research or evaluation questions. So, if not needed, geographic data or age data are aggregated into large groups.
- Quite often, we only work with a sample of the data (quite often only 10 percent), meaning that, for example, there is only a one-in-ten chance that a specific individual is even in the dataset.
- The data are provided in a database file that can only be understood by knowing the file format. That format is only divulged to the approved researchers.
- The data are encrypted. Only the approved researchers get the decryption key, and it is provided separately. As a result, even if a data CD is lost, it is useless to anyone who finds it.
- The researcher is made very aware of the onus to protect personal information.
- The researcher can only hold the data for the duration of the project. It must then be returned. Some data are destroyed on return, while some are kept under lock and key for a fixed (and previously approved) duration of time after the project, in case further analysis is needed (which would also have to be approved).

Researchers, both academic and Government of Canada, can also get direct access to Statistics Canada master data files. But this requires that a researcher become a deemed employee of Statistics Canada and perform some form of duty for Statistics Canada, such as jointly publishing the research results. Again, becoming a deemed employee of Statistics Canada is not a simple thing: it takes resources and time. For example, the Social Sciences and Humanities Research Council has to have a peer review process approve a project, including forming views on the worth of the project, even for federal government researchers!<sup>9</sup> This sort of process is often not appropriate for key policy research, where the research cannot always be put in the public domain, at least in the run-up to Cabinet decisions.

As well, when Statistics Canada (or other providers, such as the Canadian Institute for Health Information) think of enhancing access to researchers, they too often only think of them as the academic research community. Statistics Canada had already put in place quite a few academic Research Data Centres (where approved researchers can become deemed employees of Statistics Canada and access master data files under supervision) before it put the Federal Research Data Centre (FRDC) in Ottawa for analysts and policy researchers within federal departments. There were many ad hoc procedures for federal employee access before, but there was considerable lack of uniformity in access. Some got it; others did not.

Life is worse outside government. The Research Data Centres are run by their sponsoring institutions and will often

charge researchers from non-affiliated universities, non-profit organizations, or think-tanks. Many of those researchers can only get access by paying Statistics Canada for data runs, or awaiting the eventual PUMF.

*The current system allows only answers to questions developed without seeing the data, thus limiting serendipitous discovery.*

We cannot bemoan the lack of use of data in public policy discourse when we prevent the data from being used.

Using internal administrative data for research and evaluation purposes faces similar hurdles, even though it too is masked for those uses. Inside most government departments,<sup>10</sup> there are elaborate procedures to protect the personal administrative data used for research and evaluation. The accompanying textbox enumerates how Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) protects such data.

In some respects, the procedures for access to this masked data are more onerous than for those with direct access to the underlying, identified, administrative data, despite the risk of revelation of personal information being orders of magnitude smaller.

Protective procedures are necessary, as privacy protection is important. But, they are costly, in two ways. First is the resource cost of administering the processes. Second, and likely worse, may well be the loss of free-form exploration of the data.

At present, researchers must specify the kinds of hypotheses they have, and sometimes even the specific data elements they need for testing these

prior hypotheses. They often can no longer simply explore the data by running cross-tabulations or regressions with numerous regressors, as ideas occur. This is now seen as a bad thing, and is called data fishing. The

researchers must queue up their jobs and let someone else run them. It reminds me of the days of punch cards and overnight batch runs, somewhat revealing of my age, but reminding me how uncreative that *modus operandi* was.

When examining raw data, unexpected relationships can often be observed by chance. The current system allows only answers to questions developed without seeing the data, thus limiting serendipitous discovery.

## Possible Solutions

To date, solutions are cobbled together to make the problem partly go away but, sometimes, at a high overhead cost.

The problem is, too often, that we think in terms of trying to prevent access rather than trying to prevent inappropriate use.

An example of the former is simply denying access. Inappropriate use is prevented. So is appropriate use. An example of the latter is to have penalties for inappropriate use. Both the *Statistics Act* and the HRSDC enabling legislation (Bill C-23, presently before the House of Commons) prescribe serious penalties for the inappropriate use of information about individuals



that one could run across during the course of one's business. Such penalties, coupled with awareness raising and periodic verification of appropriate protection policies, should suffice within organizations that can apply such enforcement and penalties (such as a department of the Government of Canada).

*We must move to a risk-based approach to protecting the de-identified data sets researchers use, especially inside government departments.*

Another example related to access is not releasing data sets that contain potentially identifiable personal information, from whence originates the aforementioned PUMF.

Yet, I could imagine a world in which Statistics Canada master data sets are accessible to HRSDC researchers through a tool that incorporates filters that do on-the-fly suppression of personal information (e.g., cells that show a small number of observations). No cells would be released that did not pass the test.

The astute reader might notice that the missing information can be filled in by making multiple retrievals. But, that can be prevented – at least inside organizations with appropriate privacy protection procedures – by forbidding this, and having appropriate penalties. That is one reason why the HRSDC research community supports having a penalty regime inside the privacy code in the pending HRSDC enabling legis-

lation (Bill C-23): it might open up data access by moving from a one cannot system to a one shall not system.

First, the *Privacy Act* could allow a distinction in the extent of protection afforded between data that are unmasked or identified and that which are masked but still potentially

identifiable. The *Privacy Act* cannot be expected to enumerate the continuum of risks inherent here, nor prescribe the appropriate responses, but it could note the difference between masked and unmasked data, and allow a risk-based approach, where protection is at least somewhat scaled to risk. Data users would then have legal cover to set up procedures, in concert with their privacy authorities (such as the federal Office of the Privacy Commissioner), that reflect underlying risk. Currently, no such distinction can even be considered.

Second, the *Statistics Act* could be amended to permit the use of masked, but potentially identifiable, Statistics Canada micro data by other Government of Canada departments for research and evaluation purposes as an appropriate use for the data, rather than the current system, which requires researchers to become deemed employees of Statistics Canada doing work for Statistics Canada.

Statistics Canada certainly needs to act as a contracted purveyor of custom data to client departments when it is those departments that are funding the data collection. There should be mechanisms and protocols that allow the departments to access that data for policy analysis as if it were the department's own data, while respecting all the necessary and legitimate privacy and confidentiality requirements (such as not using it for administrative purposes). This could be conditional on the department having a privacy regime that met standards approved by the Office of the Privacy Commissioner, including even a penalty regime.

Now, there is no doubt that opening legal frameworks is a risky proposition. The legislative process is such that one can never be sure a step toward somewhat better research access does not end up becoming a step backward. This is certainly true when even the simplest understandings, such as the distinction between unmasked data and masked data, often escape those who are discussing data privacy issues.

## The Dangers of Not Finding Solutions

Statistics Canada is working with federal data-using departments to improve data access further. This is a tightrope walk for them. On the one hand, the main danger of increasing access to potentially identifiable data is increasing the risk of some form of perceived disclosure. This can adversely affect the entire statistical system.

On the other hand, the main danger of not finding a solution is the impact on the rate of return from the data. The kind of data with which we are dealing – the data that encompass individual Canadians and their life paths – is more expensive to acquire. Yet, it is useful only if it is used.

I have often said that the relationship between data and research is like the relationship between fuel and a motor: neither is particularly useful without the other. Yet, my analogy is inappropriate in one key respect: the motor uses up the fuel.

Analysis and research never use up the data. In that sense, in principle, a finite amount of data can fuel a vast amount of research. That is, the potential rate of return is quite high.

But, that is not happening. Canada's data are under-utilized. Much of that under-utilization stems from factors beyond this discussion, such as resources actually devoted to true policy research either within government or academia. But, a significant part of it stems from impeded access, because of these privacy constraints.

Again, as one who has been working hard to build the business cases for investing in a deeper statistical foundation for evidence-based decision making, previously at Health Canada and now at HRSDC, I worry that I am now overselling the rates of return on those proposed investments. I worry that millions of dollars worth of data are being used for hundreds of

thousands of dollars worth of analysis. I worry that if that is all the return we can muster, perhaps the investment is not worth it.

All that said, if we can improve data access, the investment should be made as, ultimately, the decisions we want to influence are worth billions. But, the data have to be used for that to happen. To enhance use, we must move to a risk-based approach to protecting the de-identified data sets researchers use, especially inside government departments.

## Notes

- 1 Thanks are due to George Jaremek and David Wallace (HRSDC), Elizabeth Ruddick and Claude Langlois (Citizenship and Immigration Canada), and Jeanine Bustros (Health Canada) for their comments. The views expressed here are those of the author and should not be seen as an official position of HRSDC.
- 2 Although you may be forgiven for assuming we were always supposed to do this and should not have needed to invent a term for it.
- 3 Whether via individual identifiers or via the cruder tool of statistical data merges.
- 4 There are also financial constraints that result from cost-recovery policies in Canada's statistical world.
- 5 Which you know because you get a six-digit postal code that identifies a specific half of a street block.
- 6 Such as using a three-digit postal code only, which starts to encompass a lot of geography.
- 7 A review of the record for data sets of interest to HRSDC shows gaps in a range of a half year to a year and a half between data released in *The Daily* and

the release of a PUMF, with the only exception being the rapid release of the Labour Force Survey. Thanks are due to Deirdre Gillieson of HRSDC for collecting this record for me.

- 8 The unmasked data are used by the few authorized to do data extractions or linkages.
- 9 But, not for Statistics Canada researchers, a curious asymmetry in treatment.
- 10 Especially those with privacy-issue scars, such as the former Human Resources Development Canada.



# Research Data Centres

## A Quantum Leap Forward in Social Science Research Capabilities

**Raymond F. Currie**  
University of Manitoba,  
Statistics Canada

**Byron G. Spencer**  
McMaster University

Raymond Currie is Chair of the Research Data Centre National Coordinating Committee.

Byron Spencer is Professor and Director, Research Institute for Quantitative Studies in Economics and Population, at McMaster University.

R. Currie authored the descriptive article on the Research Data Centres.

B. Spencer provided the reflection on the RDC program from the users' perspective.

This year is the 10th anniversary of the Data Liberation Initiative (DLI). The provocative title accurately describes the substantially increased availability of public use files from Statistics Canada to social science researchers at universities across the country. The initiative was brought about by the leadership and co-operation of Statistics Canada, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), The Federation of Humanities and Social Sciences, as well as contributions from several ministries in the federal government. When the DLI was launched in 1995, it was expected to attract about 30 universities. Virtually all in Canada signed up. In 2000, a second major social science initiative in data dissemination was launched, the Research Data Centres (RDCs), complementing the DLI and dramatically extending the social science research capabilities in Canada. A third, promising development is the recent SSHRC support for Strategic Research Clusters.

A consortium of six lead universities (with more than 20 universities involved altogether) applied to the Canada Foundation for Innovation for a major grant to establish a national system of RDCs. The goal was to transfer copies of databases from Statistics Canada headquarters to secure locations, near researchers, while meeting the confidentiality requirements of Statistics Canada. Both longitudinal and detailed cross-sectional master files of the data would be made available.

### The Goals of Research Data Centres

The RDC Network is a response to the work of the 1999 Bernard National Task Force on the future of social

science research in Canada. It identified three significant barriers:

- the lack of trained researchers in significant numbers;
- the lack of access to detailed micro-data; and
- weak links between the work of social scientists and the potential users of the knowledge they generate.

The RDCs are actively dealing with all these issues, by way of creating three networks:

- a local network within each Centre, which is interdisciplinary and includes representation from regional partners and other interested parties;
- the national network of RDCs, called the RDC National Coordinating Committee (RDCNCC); and
- an extensive external network that includes Statistics Canada, the SSHRC, the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), and a large number of other organizations involved in the social science enterprise in Canada.

The RDC Network now serves over 1,200 researchers, involving over 600 approved projects, with new researchers and projects arriving in the Centres on a regular basis.

### Training New Researchers and Developing Research Methodologies

The training of the next generation of quantitative social science researchers is well underway and the RDCs are playing a lead role. Over 350 of the researchers in the Centres are students, of which a third are principal investigators of their own projects. Important

methodological and statistical advances are being made in carrying out longitudinal and multi-level data analysis. In addition to the day-to-day learning in the Centres, workshops are held at each Centre throughout the year, and the SSHRC supports regional workshops. Graduate courses for students who are able to use the RDCs are also underway in a pilot project.

Students who choose this path of training are likely to be lifelong researchers in this kind of advanced data analysis. This training therefore represents a huge commitment by these students and their advisers, and we must be sure the RDC Network develops in an adequate way to support them in the long term.

The development of RDCs has created a network of RDC analysts, all of whom are employees of Statistics Canada working in the RDCs. They meet bi-weekly (by conference call) under the supervision of Dr. Gustave Goldmann at Statistics Canada, who is the manager of the RDC project. The analysts discuss methodological issues, such as data documentation, statistical packages, technical issues, and derived variables, many of which are raised by researchers working in the Centres. Two technical bulletins have been published, with many more expected.

It is important to note that the scientific directors of the RDCs are themselves outstanding researchers who have agreed to take on this role, because they believe so deeply in the importance of social science research development in Canada.

### **Increasing Access to Canadian Data**

The RDCs serve an important social function by substantially reducing the costs to researchers of working with

## **Major Focus of Current Research in RDCs**

Of the data sets common to all the Centres, most of the analytical activity focuses on the National Longitudinal Survey of Children and Youth, the Canadian Community Health Survey, the National Population Health Survey, and two economic surveys, the Survey of Labour and Income Dynamics and the Workplace and Employee Survey. Together, these five surveys account for over 80 percent of the current projects in the Centres. To date, 274 papers have been written, as well as numerous books, national and international conference presentations, published proceedings, reports to government agencies and 24 completed masters and doctoral theses. The output will increase exponentially as more projects conclude, and new projects and researchers continue to come to the Centres.

It is also important to note that the extensive substantive research being carried out in the Centres informs Statistics Canada in its development of new surveys and the refinement of existing surveys. Some further opportunities are also developing. In the Strategic Research Clusters competition the SSHRC is supporting, at least four projects are relevant in that they will rely on RDCs to carry out the research they propose. Furthermore, the Longitudinal and Lifecourse Cluster being undertaken by a team led by Paul Bernard, and which includes several directors of RDCs, will be a logical step in the further development of new longitudinal data in the social sciences.

Canadian data. Canadian researchers can easily obtain access to such data as the US Panel Study of Income Dynamics (PSID) or the British Household Panel Survey (BHPS) simply by downloading the data from a web site. The RDC Network has also eliminated or reduced a number of previous barriers to similar Canadian data and increased the likelihood of these data being used.

There are strong pressures in academia to publish in the so-called top journals in the profession. These journals are often based in the United States, and to a lesser extent in the United Kingdom. The views of editors and referees about what are important problems are influenced by what they are most familiar with – the social problems of their country. However, some of our data, now available through the RDCs, are unique in the world, and some

kinds of analysis are unavailable elsewhere. This substantially strengthens our international publishing opportunities, and fosters the development of world recognition for Canadian social science research.

### **Increasing Links Between Social Science Research and Policy**

The third challenge described in the proposal for the development of RDCs was to strengthen the weak link between the work of social scientists and potential users of the knowledge they generate. Opportunities include reporting research results to policy makers and working to include policy makers in the very delineation of projects to be undertaken in the Centres.

The national network is achieving goals in this area well beyond what



could have been achieved if the Centres acted alone. The RDCNCC functions as a living research infrastructure, transcending disciplines as well as research topics. It is helping to develop teams of the most sophisticated quantitative social science researchers in Canada with the goal of becoming one of the leading networks of this kind in the world. The dissemination of research results is accelerating. The RDCNCC has sponsored three national conferences, one at McMaster University (on economic issues), a second at the University of Calgary (on health policy issues), and the third at the Université de Montréal (Families Under Pressure). A fourth is planned for the University of British Columbia (Education, Training and the Evolving Workplace). In each case, there is a concerted effort to include policy makers in the deliberations. The Network has agreed on a common annual reporting form that allows us to track the research output from all the Centres.

The RDCs can and want to be of service to government, policy groups, think-tanks, non-governmental organizations, and other research groups that tend to focus on specific research and policy issues. While there are rarely magic bullets in public policy arising directly from social science research, Caroline Pestieau (2003) has suggested the most productive use of such research findings may lead to a gradual change in framing and understanding an issue. The development of a stronger relationship between researchers and policy makers is one of the highest priorities of the RDC Network.

## Challenges and Opportunities for the Future

The RDC Network is so new that several challenges remain. One is the expansion of the Network to the point where the appropriate number of Centres and Branches exist that allow researchers in all parts of the country reasonable access in terms of cost and time.

A second major challenge is the long-term financial health of the Centres. The RDCNCC has submitted a grant request jointly to the SSHRC and CIHR for funds that would permit a sharing of expenses between the universities and the two granting councils.

We are also beginning to move beyond the publication of discrete papers toward a synthesis of findings by topic. That will be one important way to highlight the most significant findings of the research.

Finally, on the policy front, the Centres have not yet reached their potential in terms of needed co-operation with lawmakers and policy analysts.

The key to the success of the RDC program is that researchers are able to analyze micro-data in a secure environment that conforms to the requirements of the *Statistics Act*. This ensures that the privacy of respondents and the confidentiality of the data are respected. With the establishment of the DLI, the RDC Network, and more recently the Research Clusters, expertise, data gathering and data analysis in quantitative social science research has a very promising future in Canada.

## A Users' Perspective

**Byron G. Spencer,  
McMaster University**

**T**his note is written at the request of the PRI, to describe what it is like to be a user of an RDC. As it happens, I am also an academic director – of the McMaster RDC – and have taken this opportunity to speak with several users and other academic directors. The remarks that follow reflect their thoughts and concerns, as well as my own.

What is it like to work in an RDC? Some inconvenience has to be acknowledged, and measures that are imposed to protect the confidentiality of the data are sometimes seen as indicating a lack of trust. It is unquestionably irritating to feel not trusted. Also, it rankles university-based researchers not to have the survey data files as readily available as any other library resource (or as survey files from abroad!).

Gaining access to an RDC has its own non-trivial costs. A SSHRC application must spell out the nature of the proposed research, the methodology to be used, the data set(s) to be accessed, and why it is necessary to work with master files. (Speaking with an RDC Analyst helps to avoid pitfalls and save time.) On average applications are now processed in 17 working days, less if the work has already been peer-reviewed (e.g., it has SSHRC or CIHR funding).

Working in the RDC has proved generally to be a good experience. It goes more smoothly for those who are already familiar with the software to

be used and have some prior exposure to working with large data files. Even so, many have learned in the RDCs. (It is often possible to work outside the RDCs with public use micro-data files or synthetic files that correspond to the master files.) Within the RDCs, working files from one session are readily available at the next. Extended hours have been introduced, where possible, to accommodate users. Intermediate output can be printed as desired, but for use only in the RDC. Any output to be removed from the RDC goes through a disclosure avoidance analysis conducted by the analyst; its purpose is to ensure that individual records are not inadvertently released. In practice the procedure typically takes no more than three days at McMaster, and less time if only model output is to be released. Urgent cases (e.g., output that is to be presented tomorrow at a conference) get urgent attention.

The analysts are knowledgeable about the software packages in the Centres, and expert in one or more of the survey files. They also have ready access to the network of analysts, and can help researchers over most difficulties in short order. Analysts can also guide researchers in the procedures for matching longitudinal data sets, help to incorporate census-based area-level information in the files to be analyzed, provide assistance in dealing with what are sometimes complicated methodological issues (including weighting procedures), and so on.

Let me conclude with my wish list – a few things I would like to see happen in the RDCs in the next year or two.

*I'd like to see the barriers to entry reduced as much as possible.* The goal is to facilitate the move from research ideas worth exploring to completed manuscripts. The academic directors of the RDCs together with representatives from the SSHRC and Statistics Canada form the National Coordinating Committee. It continues in its efforts to streamline the application process, to minimize the difficulties experienced in disclosure analysis and elsewhere, but further work is needed. Suggestions for improvements are welcome.

*I'd like to see even more graduate students using the RDCs.* A pilot course was offered at McMaster in the last academic year, and judged successful by the National Coordinating Committee. All Centres will now be able to mount their own RDC-based graduate courses, and use the RDCs more effectively to train future researchers.

*I'd like to see administrative data of research and policy interest available to researchers in the RDCs.* As one example, it is widely recognized that more intensive analysis of provincial health records (visits to physicians, hospital stays, use of prescription drugs, etc.) would help to inform public policy, but only rarely do researchers have access to such data. If that data could be placed in the RDCs, its confidentiality would be protected under the *Statistics Act* and, at the same time, it would become available for analysis. Similar comments apply to education, judicial, and other records. (A pilot project is now under way to see how this would work in practice.) Extending the range of data holdings would make the RDCs even more attractive to the research community.

*I'd like to see notable improvements in the electronic documentation of the data files,* to take advantage of recent software developments and expedite data discovery. Many of the survey files are exceedingly complex. Enriched documentation would make it easier to understand each file individually, and also facilitate comparisons across files. Again, a pilot project is under way; the results are promising.

*Finally, I'd like to have realistic synthetic or dummy files corresponding to the master files* that can be used outside the RDCs. That would allow researchers much greater flexibility in terms of where and when they do their work.

In sum, the RDCs provide a very supportive environment for both experienced and novice users. As one user in the former category commented: "I would prefer to have the data available in my office, of course. It is true, however, that on more than one occasion I have picked up useful information about a data set or statistical software via a conversation that might well not have been overheard or entered into had I not been in the RDC. Quite a bit of cross-fertilization takes place, some of which might not occur otherwise."

Indeed, while there are undoubtedly some challenges associated with the RDCs, an increasing number of researchers are using them, are finding that they work, and are adding materially to our knowledge of Canadian society.

## Reference

Pestieau, C. 2003. "Evaluating Public Policy." Canadian Policy Research Networks. December.



# Societal Indicators and Government-Wide Reporting

**Tim Wilson**  
Treasury Board Secretariat

## Abstract

From the perspective of the Government's management board (the Treasury Board and its Secretariat), key societal indicators can be useful for government-wide analysis to achieve a deeper understanding of broad societal trends to guide policy and planning, and provide a context within which government performance can be assessed. The Government's initial explorations of this possibility have led to the production of an annual report, Canada's Performance. It fulfils the latter of these purposes; that is, it provides a context for assessing government performance. However, the explicit link to the planning process is not there yet. This paper outlines the background of the approach to reporting on societal indicators used in the report as well as possible future directions for this type of reporting, namely, the use of societal indicators in conjunction with a government-wide planning process.<sup>1</sup>

## The Management Board Perspective

The perspective of the Treasury Board Secretariat on societal indicators is not that of the pure technician or statistician. As the Government's "management board," the Treasury Board and its Secretariat see reporting on key societal indicators as a primary means of providing a government-wide context for priority planning and performance assessment. In addition, such reporting is a way in which the Government is accountable to Parliament and to Canadians for the results achieved with the resources allotted.

This paper outlines the experience of the Government of Canada with respect to the use of societal indicators from this management board perspective, that is, for the purposes of government-wide reporting. More particularly, the paper outlines:

- the background of the concept – the roots of the idea of using societal indicators for government-wide reporting and the objectives this type of reporting is to serve;
- where we are now – the Government's current vehicle for societal indicator reporting from a government-wide perspective, Canada's Performance (Treasury Board, 2003b); and
- possible future directions – the use of societal indicators in conjunction with a government-wide planning process and corresponding report.

## Background

Beginning in the mid-1990s, a number of interrelated forces coalesced to form a foundation for societal indicator reporting from a government-wide perspective, namely, projects undertaken to "improve reporting to Parliament," the emergence of the Government's commitment to "results-based management," the increasing promotion of and reporting on collaborative or "horizontal" arrangements, and the resurgence of research in "societal or quality of life indicators."

**Improved Reporting to Parliament:** Strengthening accountability to Parliament and to Canadians is a fundamental and ongoing commitment of the Government of Canada. Providing Parliament and Canadians

Tim Wilson  
is Senior Analyst for  
Horizontal Results Management  
with the Treasury Board Secretariat.

with high-quality and timely information about the plans and achievements of the Government “is key to implementing a citizen-focused agenda, since it allows Canadians to engage more effectively in understanding and shaping public policy” (Treasury Board, 2000b: 31).

This ongoing commitment to improve reporting has led to calls for the use of key societal indicators in government reporting. Parliamentarians, for instance, have pointed out that because the outcomes of government efforts are often “borderless,” the performance information from individual departments and agencies can be better interpreted if objective context information is also available. In 2001, for example, a series of seminars, *Measuring Quality of Life: The Use of Societal Outcomes by Parliamentarians*, took place, bringing together parliamentarians, senior public servants, and members of the policy community. The seminars concluded that societal outcome reporting could more effectively plug parliamentarians and citizens into the policy process, lay the foundation of a better working relationship between parliamentarians and the public service and provide a “whole-of-government perspective” (Bennett et al., 2001).

For this higher-level reporting to be linked to government program and policy objectives, however, public service managers must plan for, monitor, and report on the results of their policies and programs. Results-based management provides the foundation of an improved, comprehensive reporting structure.

### **Results-Based Management:**

Results-based management is enshrined in the Government’s modern management framework, *Results for Canadians*. At the heart of this framework are commitments to focus on citizens, to adopt a clear set of values, to manage for results, and to ensure responsible spending. While governments have historically focused on inputs, activities, and outputs, the Government committed itself to a modern management agenda that focuses on actual results. Managing for results involves rethinking the life cycle of a program or policy. “It means clearly defining the results to be achieved, delivering the program or service, measuring and evaluating performance and making adjustments to improve both efficiency and effectiveness. It also means reporting on performance in ways that make sense to Canadians” (Treasury Board, 2000b: 11). Reporting in ways that make sense to Canadians means taking a citizen focus to reporting. Just as a citizen focus in service delivery means moving beyond the traditional, “inside out” approach – beyond the traditional approach of reflecting government organizations more than the needs and priorities of citizens – so too does citizen-focused reporting mean providing information on the outcomes of government efforts at a higher level than that of the department or program. This is another reason, that reporting on key societal indicators is important. This is also one reason the Government has explored ways of planning for, monitoring, and reporting “horizontal” results.

**Horizontality:** The social and economic outcomes measured by key societal indicators that form the goals of government activity go beyond individual organizations and involve more than one department or jurisdiction, as well as other partners (Treasury Board, 1996: 2). Since the mid-1990s, there has been an increased concern with the business of getting this horizontal dimension of government right. It is an open question as to whether or not “horizontality” in the public sector is a new phenomenon or not. It could be said that “Canadian governments have been preoccupied since Confederation with the age-old quest for ‘co-ordinated government.’” However, the case can also be made that over the last decade the complexity of the issue, as well as the awareness of the issue, has increased markedly (Bakvis and Juillet, 2004).

The above-mentioned focus on results, as part of the new public management more generally, has certainly been one driver for this concern with horizontality. Among the other drivers, one would certainly have to cite the commitment to provide seamless, single-window service delivery to Canadians as well as the development of communications technologies, which facilitate the spontaneous generation of policy and program delivery networks.

**Societal Indicator Research:** Over the past decade or so, the standard measures of our progress as a society – such as gross domestic product (GDP) per capita – have been challenged as insufficient for fully capturing our quality of life. The resurgence of societal indicator research is fundamentally



tied to this effort to reconceptualize quality of life. Within this context, quality of life is distinguished from standard of living – the latter being generally understood as a quantitative assessment of economic well-being solely. “For example, someone may have a high standard of living but be working odd hours, have no job security and suffer from life-threateningly high levels of stress. These will not be reflected in his or her standard of living” (Bennett et al., 2001: 13; see also Treasury Board, 2000a: 3).

In Canada, the renewed interest in societal indicator research has manifested itself in efforts to develop quality of life frameworks for research and reporting at the community, provincial, and national levels. National-level research and reporting is not the exclusive domain of the federal government, however. For instance, the Quality of Life Indicator Project led by the Canadian Policy Research Networks, a private non-profit corporation, undertook the task of creating a prototype set of national quality of life indicators, to reflect the range of issues that truly matter to citizens. After engaging citizens to determine the appropriate indicators, in 2002 they released the report *Quality of Life in Canada: A Citizen's Report Card* (CPRN, 2002). The difference between efforts such as this by non-governmental organizations and those of the Government of Canada can be summed up basically as follows: the former are designed to inform broad policy processes (Legowski, 2000: iv), whereas the efforts of the federal government are designed to

link such reporting to priority setting and the assessment of government performance.

## Where We Are Now

All these factors – improved reporting to Parliament, results-based management, horizontality, and the resurgence of societal indicator research – seemed to align in the mid-1990s and point to a common goal: government-wide reporting on social outcomes and indicators – the “objective being to achieve a deeper and shared understanding of broad societal trends to guide policy and planning, and to provide a context within which government performance can be assessed” (Treasury Board, 1997: 17). This section of the paper describes the Government's current vehicle for societal indicator reporting from a government-wide perspective.

### A Comprehensive Reporting Framework:

In 1999, the work on societal indicators and on horizontal results bore fruit in the form of the Comprehensive Reporting Framework. Basically, it calls for a more holistic approach to reporting, consisting of three elements:

- “departmental reporting” on their priorities, plans and achievements – as typically found in their Departmental Report on Plans and Priorities and in departmental performance reports;<sup>2</sup>
- “horizontal reporting” on outcomes that go beyond the efforts of any one department, jurisdiction, or sector; and
- reporting on “societal indicators.”

“The framework suggests that (quality of life) reporting be considered as part of an integrated and comprehensive performance measurement report that would offer Canadians a comprehensive synthesis of performance in areas of interest to citizens – improvement in our quality of life, the achievement of shared societal goals, and the specific results achieved by national programs and services.”<sup>3</sup>

### Canada's Performance Report:

Beginning in 2001, Treasury Board Secretariat (TBS) took up the suggestion first broached during the construction of the Comprehensive Reporting Framework: to produce a public report, preferably tabled in Parliament, using societal indicators. The first such report is entitled *Canada's Performance 2001*. The President of the Treasury Board first tabled it in Parliament on December 6, 2001; it has been tabled annually in the fall since then.

The reports provide information on a core set of societal indicators grouped into themes. Trend information, international comparisons, and disaggregations are provided, when applicable, for all the indicators.

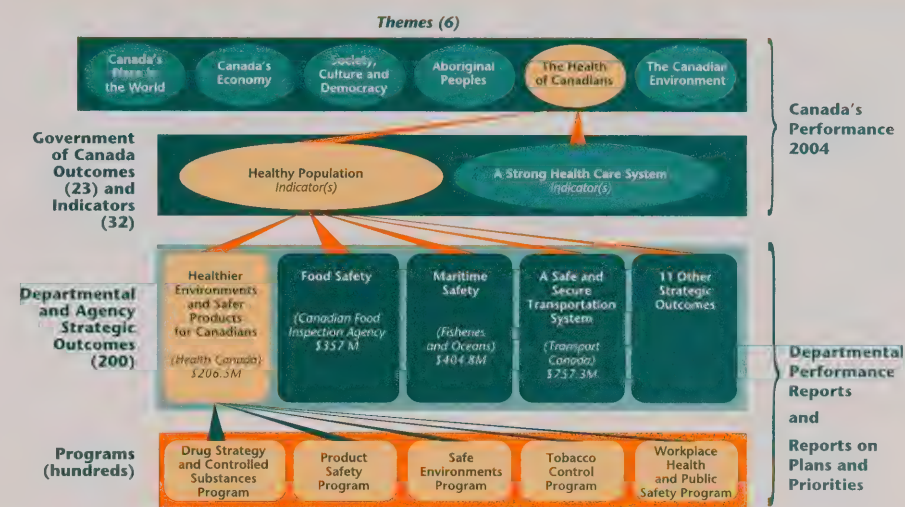
The reports also provide information on certain key governmental programs that contribute to improving the quality of life of Canadians. In doing so, the reports contribute to several of the modern management objectives described earlier:

- supporting parliamentarians who require a context for reviewing the results achieved by individual departments and agencies;

- enhancing the government's citizen focus by serving as a vehicle to engage Canadians in discussion of future policy developments;
- advancing results-based management in the federal government and improving the quality of program performance information available to Canadians and parliamentarians over time;
- supporting horizontal management and policy development by providing an overview of the connections between various issues and between the responses to these issues by different departments and agencies; and
- contributing to the transparency of the federal government's plans and achievements, as well as its accountability to Canadians and parliamentarians.

After tabling *Canada's Performance 2001*, the TBS consulted with Canadians, think-tanks, parliamentarians, governments, and other partners on the approach adopted in the report. The consultations and engagement strategies focused on such issues as selecting indicators that give a more comprehensive view of the economy, health, environment, and communities; presenting information in a manner that best helps Canadians contribute to the shaping of government policy; using the report to promote a growing culture of learning about how to manage for and by results, and engaging Canadians in the identification of themes and indicators that reflect their values and the range of issues that matter to them.

**FIGURE 1:**  
The Whole of Government Framework



Basically, there are three lenses through which to view the indicators in a government-wide report such as this: in terms of government priorities, in terms of the concerns of Canadians and in terms of the accuracy and relevance of the data (Treasury Board, 2000a: 6). More particularly, consultations with Canadians, think-tanks, parliamentarians, governments, and other partners confirmed the following set of criteria with respect to the indicators and measures selected for inclusion in the report.

- Information must be **relevant**; indicators must reflect Canadian values.
- Information must be **temporal**; data must highlight trends over time and show progress toward goals.

- Information must be **available**; data must be easily accessible.
- Information must be **comparable**; it must be possible to compare with data from other countries.
- Information must be **understandable**; data must be easily grasped by various audiences.

There are a few other important reporting principles which the Canada's Performance reports hold as sacred: balance (presenting both good and bad news), disaggregations to sub-groups or regional data (primarily through the electronic version) (Treasury Board, 2000a: 6), and the inclusion of both subjective and objective indicators (for e.g., self-rated health status in addition to life expectancy) (Treasury Board, 2000a: 3).



A key development, starting with the 2002 report, has been the construction of a whole-of-government framework to support the societal-level information (see Figure 1). The framework provides a logic model for the Government of Canada – mapping the contributions of government programs and departments to horizontal (or, Government of Canada) outcomes and ultimately to the societal-level theme in question (e.g., health). If the framework is the logic model, the

or if it is to be rigidly linked to a government-wide planning process. As a result, a possible future direction for the Government of Canada would be to clarify this by making the report more closely aligned with government planning and priority setting.

This move would take place in the context of the current government's commitment to reallocate continually from low to high priority issues. The links made would have to show, then,

result in a corresponding government-wide report on plans to act as the bookend to the Canada's Performance report. In its 2004-05 Report on Plans and Priorities, the TBS made public its plan to explore the "development of a whole-of-government planning report that would express the government's targets and provide a clearer basis for reporting on Canada's performance over the medium term" (Treasury Board, 2004: 29).

As the potential of linking the reporting framework presented in Canada's Performance to a whole-of-government planning process is pursued, a number of issues will need to be addressed.

*We lack consistent survey data on "cultural participation" and "perceptions of racism" or "personal tolerance" in Canada.*

report itself provides the performance story. The meat of the framework, so to speak, is provided in the electronic version of the report, which allows the reader to drill down to the more specific department and program-level information provided in each departmental report on plans and priorities as well as the performance reports.

### **Possible Future Directions: Government-Wide Planning**

During the construction of the Comprehensive Reporting Framework, two general purposes for this type of reporting were discerned. "In particular, the government would need to distinguish between using such reporting to 'inform' broad policy processes and making an explicit linkage between QOL [quality of life] reporting and priority setting" (Treasury Board, 2000a: 4). As it stands, it is not entirely clear whether Canada's Performance is seen as something to inform policy

how this type of reporting could drive not only priority setting but planning in the context of reallocation, perhaps via use of such a report by Treasury Board and cabinet ministers when reviewing allocation and reallocation proposals. A short-term step that could be taken would be to include financials in the report: how much is Canada spending on the environment, or more particularly, on reducing the effects of climate change? This step is also in keeping with the example provided by Alberta's Measuring Up reports, which includes the Alberta government's consolidated financial statements.

This would also require a formalization of the government-wide planning process in accordance with the thematic areas (or "Government of Canada Outcome" areas) included in the Canada's Performance framework. If formalized, this planning process could

*Knowledge gaps:* There are areas in which data are spotty. Economic indicators garner, for the most part, general support for being sound; however, the social indicators need work. We lack, for instance, consistent survey data on "cultural participation" and "perceptions of racism" or "personal tolerance" in Canada. So too, the current data on Aboriginal peoples often do not support disaggregations between First Nations, Inuit, and Métis or between on reserve and off reserve. Similarly, the available information on international investments is weak: often measuring merely an activity or output (such as Official Development Assistance), rather than the outcome the output is intended to achieve (such as, "the resolution of developmental issues").

*Targets:* Many jurisdictions are beginning to set and report on societal-level targets in their budgets and planning and performance documents. While

often seen as useful for achieving a certain focus for activity, this practice has raised concerns in some quarters: "There are allegations of cheating, perverse consequences and distortions in pursuit of targets, along with unfair pressure on professionals" (Briscoe, 2004-2005: 33). The Government will need to explore further the pros and cons of targets as it develops options for whole-of-government reporting.

*Attribution:* The idea that the federal government should report on broad social and economic outcomes in relation to its own department-level plans and performance, and that it could, perhaps, set targets for these broad social and economic outcomes, also raises questions of accountability and attribution: can a government be held accountable for societal-level performance?

It is recognized that single governments cannot be held uniquely accountable (in the strictest sense) for the performance of an economy or society. "Given the difficulty in attributing changes in these kinds of indicators to specific government actions, this type of reporting cannot be considered an instrument for holding governments accountable, although some may seek to use it in this way" (Treasury Board, 2000a: 2). Despite these issues of attribution, such reporting is relevant for an analysis of the contributions a government makes (Mayne, 1999). Furthermore, while the societal-level goals that are tracked and reported on in Canada's Performance are beyond what government is solely responsible for (either

in terms of what one can attribute as the effects of government action or in terms of the narrowly defined constitutional obligations of a government) they are, nevertheless, areas where government has a significant role (Treasury Board, 1998: 22).

## Conclusion

From the perspective of the Government's management board, key societal indicators can be useful for government-wide analysis. They can be used to achieve a deeper understanding of broad societal trends to guide policy and planning, and to provide a context within which government performance can be assessed. The Government's initial explorations of this possibility have led to the production of an annual report, Canada's Performance. The annual report certainly fulfils the latter of these purposes; namely, it provides a context for assessing government performance. However, the explicit link to the planning process is not there yet.

The TBS plans to explore the development of a whole-of-government planning report; that report could complement the Canada's Performance reports and make the link between societal indicator reporting and government-wide planning more explicit. If pursued to its logical end, this report on Canada's Plans (along with the existing report on Canada's Performance) would be a realization of the comprehensive reporting framework: with departmental planning and performance information (in the individual departmental reports, accessible

through the electronic versions of the government-wide reports), societal-level outcome information (in the annual, government-wide planning and performance reports themselves), and planning and performance reporting around horizontal or Government of Canada outcomes.

## References

- Bakvis, Herman and Luc Juillet. 2004. *Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Canada School of Public Service.
- Bennett, Carolyn, Donald G. Lenihan, John Williams, and William Young. 2001. "Measuring Quality of Life: The Use of Societal Outcomes by Parliamentarians." Ottawa: Centre for Collaborative Government. <<http://kta.on.ca/pdf/cg3.pdf>>.
- Briscoe, Simon. 2004-2005. "The Trouble with Targets," *OECD Observer*, no. 246/247 (December-January): 33.
- Canada, Treasury Board of Canada. 1996. *Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability: Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board*. Ottawa: Queen's Printer.
- . 1997. *Accounting for Results 1997*. Ottawa: Queen's Printer.
- . 1998. *Managing for Results 1998*. Ottawa: Queen's Printer.
- . 2000a. "Quality of Life – A Concept Paper," Ottawa: Queen's Printer.
- . 2000b. *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*. Ottawa: Queen's Printer. <<http://kta.on.ca/pdf/cg3.pdf>>.
- . 2001. *Canada's Performance 2001*. Ottawa: Queen's Printer. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/01/cp-rc\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/01/cp-rc_e.asp)>.
- . 2002. *Canada's Performance 2002*. Ottawa: Queen's Printer. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/02/cp-rc\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/02/cp-rc_e.asp)>.
- . 2003a. *Canada's Performance 2003*. Ottawa: Queen's Printer. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/03/cp-rc\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/03/cp-rc_e.asp)>.



———. 2003b. *Canada's Performance 2004*. Ottawa: Queen's Printer. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_e.asp)>.

———. 2004. 2004-05, *A Report on Plans and Priorities*. Ottawa: Queen's Printer. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/TBS-SCT/pdf/TBS-SCT\\_e.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/TBS-SCT/pdf/TBS-SCT_e.pdf)>.

CPRN (Canadian Policy Research Networks). nd. <<http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=45>>.

Legowski, Barbara. 2000. *A Sampling of Community- and Citizen-driven Quality of Life/Societal Indicator Projects*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks. <<http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=84>>.

Mayne, John. 1999. "Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly." Office of the Auditor General, June. <[http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99dp1\\_e.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99dp1_e.html)>.

## Notes

- 1 A version of this paper will be published as part of the proceedings of the OECD World Forum on Key Indicators, Palermo, November 10-13 2004.
- 2 Every year, as part of the documentation produced to support the appropriation of funds from Parliament, the government tables two sets of departmental reports in Parliament. In the spring, each department and agency produces its Report on Plans and Priorities for the coming fiscal year. In the fall, they provide parliamentarians with their departmental performance reports indicating achievements attained over the previous fiscal year.
- 3 Treasury Board (2000: 9). The Framework was tabled in Parliament in the President's Annual Report.

## Natural Disaster Hotspots

"The tiggers may be natural, but responsibility for the impacts of disaster belongs to all of us."

There is a growing recognition that natural disasters risk should be managed as a development planning issue rather than strictly as one of after-the-fact humanitarian assistance. A new report from the World Bank, *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, aims to better inform development policy and decision making by showing where the risk from natural disasters of different types is greatest. Primarily, it shows areas where there is risk of more than one type of natural disaster, including earthquakes, landslides, volcanoes, droughts, floods, and cyclones.

Among the findings of the global analysis are that almost one fifth of the Earth's land area and more than half of the world's population are highly exposed to at least one hazard; in the United States, for example, more than one third of the population lives in hazard-prone areas but only one percent of its land area ranks high in mortality risk. Canada, however, shows a low risk perhaps, in part, because wildfire and ice storms were not included in the analysis. At greatest risk Taiwan and China, with 73 percent of their area and population exposed to three or more hazards.

Arnold, M., R. Cieri, M. Dille, U. Dettmann, and A. Leyte-Lam. 2005. *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. Published by World Bank. The report is available at <<http://publications.worldbank.org/economede>>.

# In Search of Data Beyond Traditional Measures

**Gilles Rhéaume**  
Conference Board of Canada

The Conference Board of Canada releases many reports every year, including economic forecasts that rely on Statistics Canada data, and benchmarking studies that often use secondary sources, such as the OECD and Statistics Canada. While traditional economic and labour statistics are well developed and used frequently, increasingly we are noticing major data gaps as we examine areas critical to Canada's well-being, such as health, education, environment, innovation and commercialization. To put it in context, let us examine a few examples.

Since 1999, the Conference Board has been producing annual reports on connectedness, comparing Canada to other OECD countries. Connectedness is the availability and use of information and communication technologies and associated services to facilitate communications, interactions, and transactions. We developed a framework to measure performance, based on the value chain approach, guided by a blue ribbon advisory group. While data availability has improved over the last five years, we still find that, although we have rich data on infrastructure and access to it, we have major data gaps in measuring the use of those technologies. We also have major challenges in assessing outcomes and impacts of connectedness beyond the purely anecdotal.

In June 2004, the Conference Board released a report, *Exploring Canada's Innovation Character, Benchmarking Against Global Best*, comparing Canada's performance against leading OECD countries. This was an assessment of performance and progress based on the federal government's innovation strategy. This strategy had

10 goals, 15 targets, and 18 recommendations. But did we have the data to assess whether these were being met? In some cases yes, but in others, there was no reliable information. While we had good data on traditional measures, such as research and development intensity, triadic patent families, and human resources in science and technology occupations, we found virtually no data, for example, on community-based innovation and commercialization, two key priorities of the federal government. There was also no data on Canada's workforce capacity in terms of skills that are essential for innovation. This brings me to the education and learning area.

We have good information on high school and post-secondary school attainment, and participation in continuing education. We also know how much we invest in public education, and we have some information on workplace training, but little on outcomes and impacts. Do we know anything about the level of competencies and knowledge gained through education and learning? Do we have data on the impacts that investments in this area have on organizational performance, productivity or socioeconomic well-being? The answers are not encouraging, but there are occasions where special surveys have helped.

For example, a few years ago Canada participated with other countries in the International Adult Literacy Survey that led to the development of good literacy data with population characteristics. Based on these data, the Conference Board was able to assess the economic benefits of improving literacy. This was a breakthrough report that was referenced

---

Gilles Rhéaume  
is Vice-President of  
Policy, Business, and Society with  
the Conference Board of Canada.



by the OECD, and led to the US federal government asking us to do a similar study for their country. We eventually went beyond that for our US client by interviewing employers and employees who had undertaken basic skills training to better assess the full benefits of literacy improvements. We found that ameliorating literacy skills had many benefits for employers as well as for employees and their families.

The Conference Board produces every year a flagship report entitled *Performance and Potential*. One key chapter benchmarks Canada to the other OECD countries using available data. The challenge is to look at performance measures that help assess factors that affect quality of life, and ensuring that these data are compatible for all OECD countries that we examine. Last year we reported on 110 indicators in six categories for the OECD countries. We have a lot of data, but once again, we found that there are important gaps beyond those mentioned above regarding innovation and education. In health, for example, we have indicators of a country's

health status and outcomes, the level of spending on health care, and the number of physicians and nurses. But we do not have measures of the performance of the health care system. This is a critical issue given the importance of this sector.

Overall, statistics have evolved over the years and have improved significantly. But more will need to be done as governments and research organizations like the Conference Board need to assess performance beyond traditional measures to capture the broader economic, environmental, and social determinants to a sustainable high quality of life. Given the priorities of governments, as well as their need for greater accountability and assessment of results in areas, such as education and learning, health care, and innovation and commercialization, there needs to be more resources spent on gathering the necessary data. We often know how much we spend and resources used in delivering services, but we rarely have good measures of their outcomes and impacts.

## Work and Retirement: Encouraging Choice

This project report, from the PRI's Population Aging and Life-Course Flexibility team, analyzes the economic risk to society posed generally by population aging, and specifically by the imminent retirement of the baby boom generations. The report emphasizes a need to maintain a healthy economy and fiscal prudence, while respecting opportunities for people to exercise choice in the best interests of themselves, their families, and society. The authors explore how older workers could be enabled and encouraged to extend their working lives on both their own benefit, and that of the economy.

PRI, September 2005. *Encouraging Choice in Work and Retirement*. [www.pri.org/ResearchInitiative](http://www.pri.org/ResearchInitiative)

# Access to Knowledge Policy

## From Intelligent People to Intelligent Organizations

**Albert Simard**  
Natural Resources Canada

Albert Simard is the Acting Director of Knowledge Management, Forest Information Management Division, at Natural Resources Canada.

Science-based government departments generate large amounts of data, information, and knowledge. This paper outlines the need for an access-to-knowledge policy to manage this content. The Canadian Forest Service (CFS) at Natural Resources Canada (NRCan) has recently adopted such a policy.

### Need for a Policy

The importance of the knowledge economy to Canada has been reflected in no fewer than four recent speeches from the Throne. These are not just fine words: the Government of Canada spends a substantial amount of money on science and technology, totalling \$8.6 billion in 2003-04 (Statistics Canada, 2003). To realize a return on or to leverage this considerable investment in knowledge creation requires that the knowledge be used for the benefit of Canadians.

Making knowledge more widely available allows others to derive value from it more readily. This is, in fact, the main purpose of many government data collection activities. For example, publishing geological data allows exploration companies to locate, more readily, potentially exploitable deposits of metals, gemstones, and fossil fuels. It also allows land use planners to better identify areas at risk from geological hazards such as earthquakes and landslides.

Access policies are generally in place for data intended to be shared from the outset. However, the publish or perish culture found in the realm of scientific research makes many scientists possessive and protective of "their" data. New policies are needed where the primary motivation for collecting scientific data is to better

understand something and to share that new understanding (not the data) in the form of a scientific publication. The scientific value of the data investment is that new understanding. However, the value embedded in intellectual capital - data, information, and knowledge - can often be leveraged through use beyond the original research. Much like any other capital investment, the longer the data remain unused, the greater the likelihood that they become obsolete and the full potential of the investment will not be realized.

In the United States, various organizations allow researchers one to two years of privileged use of their data before they must make it freely available to the world. The National Institutes of Health, for example, requires that all data developed through its research funding be deposited in a public access database within one year.

In Canada, a number of departments with a significant science component, including the Department of National Defence, National Research Council, and Environment Canada are considering or have developed policies related to some aspects of knowledge management. There have also been discussions at an interdepartmental level through groups, such as the Interdepartmental Knowledge Management Forum and the National Consultation on Access to Scientific Research Data.

### The Canadian Forest Service Policy

Transforming a science-based organization of intelligent people into an intelligent organization requires new policies to promote a fundamental cultural migration from controlling



knowledge to sharing it. This is the key business driver underlying development of the Access to Knowledge (A2K) Policy for the Canadian Forest Service.

The policy articulates a clear rationale for different levels of access to organizational knowledge assets. It balances incentives to publish with incentives to share, respects the confidentiality of certain types of information, and allows for special circumstances. The policy establishes classification criteria and guidelines for privileges extended to CFS employees regarding their use of data. Finally, it defines rights and responsibilities for all employees with respect to knowledge assets (NRCan, 2005).

The CFS A2K Policy has three objectives:

- foster the migration of the CFS toward providing free, open access to its knowledge assets, while recognizing the need for cost recovery and access restrictions in some cases;
- provide a framework for consistently classifying CFS's diverse knowledge assets within a cost and accessibility matrix; and
- begin managing knowledge created and owned by the CFS as an asset.

## Policy Implementation

Guidelines explain what is included and excluded from the policy. The policy applies to all knowledge assets created solely by the CFS. For partnerships, assets with a majority CFS interest should be included, while assets with minority CFS interests may be excluded. Specified exclusions include assets created on behalf of

## CFS A2K Policy Directives

The objectives are embodied in nine directives.

1. Knowledge assets that have been created through public funding are publicly owned, through the CFS on behalf of the Crown.
2. Employees of the CFS who collect data for research are allowed privileged use of those data for a period of up to two years. Exceptions may be provided on a case-by-case basis.
3. When knowledge assets are created through multi-party agreements, ownership and use rights, and responsibilities will be negotiated in advance to minimize divergence from the A2K Policy.
4. The CFS provides clear statements of rights and responsibilities to its employees, clients, partners, and stakeholders.
5. The CFS provides unrestricted access to its knowledge assets whenever possible. When access is restricted, the CFS tries to ease the restriction as circumstances allow.
6. The CFS intends to have the characteristics of its knowledge assets match those requested by most users.
7. The CFS alerts users to access limitations and tries to overcome these limitations on a casebycase basis.
8. The CFS provides service that is consistent with generally accepted best practices.
9. The CFS intends to provide access to its knowledge assets at little or no cost. When a fee is charged, the CFS will provide an explanation.

another party, assets acquired through purchase, assets protected through legislation, classified assets, and published material.

In keeping with the complex nature of knowledge, the guidelines emphasize common sense and judgment rather than prescriptive rules and practices. The resulting framework supports reasonably consistent interpretation and application. These guidelines also provide recommendations and suggestions, coupled with explanations and examples of how knowledge assets

should be classified. The thrust is to let managers manage and expect them to do so.

An organization cannot manage what it knows unless it knows what it knows. Therefore, a knowledge assets inventory was developed to administer the A2K policy. The inventory includes an Intranet interface to enter information about knowledge assets; a searchable database to capture and store the information; and an interface to allow all CFS employees to search the database. A process was established to monitor population of the inventory.

## Looking Forward

The A2K Policy is intended to increase the relevance of the NRCan–Canadian Forest Service in the emerging knowledge-based economy. Its nine directives include considerations of ownership, use, responsibilities, access, and service to clients (see accompanying textbox). It couples a framework for consistent interpretation with broad discretionary authority.

A number of steps have been taken to begin implementing the Policy. It is well understood, however, that the road ahead is paved with challenges, and that a substantial cultural transformation will not be easily or quickly accomplished. But we have taken the first step of promoting the evolution of a science culture from an organization of intelligent people to an intelligent organization.

## References

- Canada, NRCan (Natural Resources Canada). 2005. *Canadian Forest Service Access to Knowledge Policy and Implementation Guidelines*. Ottawa: Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, 30 p.
- Canada, Statistics Canada. 2003. "Federal Government Expenditures on Scientific Activities 2003-2004." *Science Statistics*. Service Bulletin 27, no. 8, 10 p.
- Canada, Treasury Board of Canada. 1990. *Classification Standard, Scientific Research*. Treasury Board of Canada, Personnel Policy Branch, October 1.
- . 2004. *Agreement between the Treasury Board and The Professional Institute of the Public Service*. Treasury Board Secretariat, Labour Relations & Compensation Operations, December 16.
- Von Krogh, Georg, Kazuo Ichijo, and Ikujiro Nonaka. 2000. *Enabling Knowledge Creation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 292 p.



## Economic Instruments for Water Demand Management in an Integrated Water Resources Management Framework: Synthesis Report

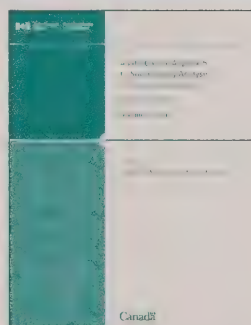
Based in part on an Experts Symposium held in June of 2004, the report reviews the use of economic instruments for water demand management, such as pricing and markets.



## Exploring New Approaches to Social Policy: Synthesis Report

In December 2004, the PRI held a highly successful conference dealing with a number of significant social policy developments: the aging population, the role of the social economy, social capital as a policy tool, and new approaches to addressing poverty and exclusion.

The conference provided a forum to present and, to some extent, validate research findings. It also featured many stimulating presentations from international experts, allowing comparisons as to how social policies evolve in other industrialized countries.



## A Life-Course Approach to Social Policy Analysis: A Proposed Framework

This paper proposes a framework to describe the goals and results of social policies. It suggests that a life-course approach, focusing on the trajectories of individuals through life, may be the proper foundation to build this framework. At a minimum, the proposed framework provides a way of conceptualizing the relationships between individuals and society that is consistent with emerging thinking about social policy. It could also be a practical policy tool, leading to the real beginning of evidence-driven social policy.



# Measuring Social Capital Within the Context of Public Policy Research, Development and Evaluation

**Sandra Franke**  
Policy Research Initiative

As the Social Capital as a Public Policy Tool project comes to a conclusion, the PRI is publishing a series of documents that demonstrate that social capital is a useful and appropriate concept within the context of federal government policy research, development, and evaluation. The PRI work outlines how this concept permits a fresh and innovative look at how public actions can capitalize on social ties to meet program and policy objectives. It describes how it is possible – and why it is desirable – to consider more systematically relationship dynamics and networks of co-operation that occur at different levels and in diverse fields linked to public policy.

Among the documents being released in September 2005, *Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation* explores several ways in which a government can empirically concretize the social capital concept.

It is not easy to capture the presence, manifestations, and operations of social capital. Several public organizations have stepped up their efforts to measure the social capital dimension of populations, but the type of data generated by this approach cannot always inform public policy. This situation contributes to the scepticism that continues to plague the concept.

## Participation as a Dependent Variable: A Limited Approach to Social Capital

In the autumn of 2004, Statistics Canada published the results of its first major survey on social capital. Cycle 17 of the General Social Survey (GSS) on social engagement was the first

cycle to integrate several of the major dimensions linked to social capital in the literature, namely the level of social and civic participation, degree of trust, typology of mutual aid and reciprocity, safety, and sense of belonging. The statistical agency's methodology aimed to document, in detail, the major determining factors or sources of social capital within various segments of Canadian society. In this regard, the concept was approached as a dependent variable. From an analytical perspective, the data lead one to study social capital as an end in itself, that is, as an attribute of populations. A cluster analysis allows one to describe which types of people do or do not have social capital. We must note, however, that technical considerations (namely duration of the survey and respondent burden, reliability, and simplicity of questions, comparability with other surveys) favoured the inclusion of variables related to the participation element of social capital, hence the survey title "social engagement." This choice of content, inevitably made to the detriment of other variables, restricts the possibilities for investigating relational dynamics that play out in other circumstances, notably in social networks, which are poorly documented.

From a public policy standpoint, the GSS allows us to pursue our research on the institutional conditions of social participation and cohesion. Why do certain types of individuals participate (or not) in a specific aspect of civic life? The Survey does not, however, allow us to investigate the contribution of social capital as an explanatory variable, that is, as a factor explaining some important outcomes: why do individuals who participate

Sandra Franke is a Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

in a specific aspect of civic life find it easier to overcome certain difficulties in their personal lives? The survey contains a limited number of variables more directly related to the social, economic, and health outcomes pertinent to public policy.

## Social Networks as an Explanatory Variable

As part of its project, the PRI explored an alternative approach to social capital, focusing on the concept's strategic role in the achievement of particular socio-economic or health outcomes of importance to public policy. In other words, the project focused on social capital as a variable explaining other social phenomena. In addition, the PRI adopted a social capital perspective centred on the "social networks that give access to resources and support." A focus on networks fosters an understanding of the relationship component of various spheres of life, such as family relationships, wider social relationships, work relationships, community relations, networks of contacts, business networks, local networks, co-operation networks, partnerships, and joint ventures.

From an empirical perspective, such an approach suggests that we must research variables that differ noticeably from those that have interested social capital researchers until now. More precisely, it is the characteristics of networks of relationships among individuals and groups, as well as their dynamics, that become the objects of social capital measurement.

A network-based approach to social capital helps to dissipate the current confusion surrounding the unit of analysis of social capital measurement.

Instead of engaging in endless debates on the relevance of aggregating data collected at the individual level to characterize a community or country's social capital, the network approach allows researchers to consider individual social capital and collective social capital as two distinct but interrelated areas of research. At the individual level, social capital refers to the benefits that individuals derive from their networks of social relations. In contrast, collective social capital refers to the benefits that the community derives from associational dynamics connecting groups and associations. The subject of analysis, namely the relationship, is measured the same way regardless of the type of network in question. Consequently, the size of an individual's network (the number of relationships the individual has with various people) is of as much analytical importance as the size of the network of a community group (in this instance, the number of other organizations with which this group interacts).

## Measuring the Intangible

Developed for public policy researchers, the reference document on the measurement of social capital uses this approach to evaluate the various ways of studying social capital, be it individual or collective. Borrowing on the concepts and research tools used in the analysis of social networks, the document proposes a series of social capital indicators and several measurement tools for examining network structures (the characteristics of networks, their members, and their social ties) or their specific dynamics (conditions underlying the creation and mobilization of networks in

specific contexts). It also describes relatively simple and proven techniques to measure several network aspects. Notably, generators (name, position, resource, and context) represent a collection of techniques that, used alone or collectively, can generate a host of data with which to paint a portrait of networks and understand their dynamics. A generator is made up of a series of questions of the type "Name the individuals from/with whom you ...", which allows researchers to develop a matrix of social relationships for further analysis.

The reference document also touches on the advantages and disadvantages of various methodological strategies, both qualitative and quantitative, for the investigation of social capital in a Canadian public policy context: compilation of statistical data, development of indicators, special surveys, standardized statistical modules, case studies, meta analysis, observation, analytic lenses, social experimentation, etc. It describes how such strategies can be implemented at various stages of the policy and program development, from research and development to implementation and evaluation. Finally, the document proposes more concrete directions for investigating the role of social networks within the three policy areas where social capital is particularly relevant, namely assisting populations at risk of social inclusion, supporting major life transitions, and promoting community development efforts.





SEPTEMBER 2005

## **Social Capital as a Public Policy Tool: *Project Report***

This report provides a synthesis of the key findings from the PRI social capital project in the areas of conceptualization, implications for public policy, and measurement efforts.

SEPTEMBER 2005

## **Social Capital in Action: *Thematic Policy Studies***

The project established interdepartmental working groups to oversee the development of a series of thematic policy studies by experts on the best available evidence in areas of strategic importance to the Government of Canada. Eight specific policy and program areas are examined in a Canadian context: poverty reduction, healthy aging, settlement of new immigrants, educational outcomes of Aboriginal youth, youth civic engagement, community crime prevention, policing in First Nations communities, and the role of local associations in community development.

SEPTEMBER 2005

## **Measurement of Social Capital: *Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation***

This report provides an analysis of efforts to measure social capital and concludes with key recommendations for future measurement efforts in a public policy context.

# The Scarcity of Regulatory Research and Data in Canada

**Fidèle Ndayisenga**  
**Doug Blair**  
 Policy Research Initiative

Fidèle Ndayisenga is a Senior Policy Research Officer, and Doug Blair is a Project Director, both with the Policy Research Initiative.

A broad consensus is developing within Canada's regulatory community to the effect that there is no coherent, systematic, and integrated information system about the cost of regulating or the impacts of regulations on regulated sectors. Related to this issue is the relative paucity of regulatory research and analysis in Canada compared to other developed countries, such as the United States and United Kingdom.

A recent scan of work being done by research institutions in Canada confirms a relative weakness in the Canadian regulatory research and analysis infrastructure, a finding that both the External Advisory Committee on Smart Regulation and the PRI have independently verified. This is a potentially significant impediment to Canada's ability to regulate efficiently and understand the effects of regulations on the economic and social well-being of Canadians.<sup>1</sup>

To address this scarcity of research and data, the PRI and the Privy Council Office's Regulatory Affairs Division have launched the Regulatory Data Development and Analysis Project. Participants include experts from the Treasury Board Secretariat, Statistics Canada, and other departments. The project focuses on taking incremental steps toward building a regulatory knowledge base, on the premise that a concerted effort to collect and organize various regulatory data and information in a systematic and integrated framework, conjoined with a deliberate strategy to build up the regulatory research and analysis infrastructure, will make a vital contribution to Canada's ongoing efforts to improve regulatory management and quality.

We know little about the resources expended by the federal government in the execution of its regulatory function, and we know even less about the cost of compliance to regulated entities. While there have been a few attempts to measure the federal government's expenditures on regulations, these approaches have been ad hoc and opaque in their methodologies. Indeed, it is currently not possible to determine, with any degree of certainty, Canada's regulatory expenditures, the size of the regulatory labour force, nor how these resources are distributed across various areas of regulatory endeavour.

This lack of knowledge is due, in part, to the fact that regulatory reforms to date have tended to concentrate on process management issues, not on the costs and benefits of regulation. Further, the government's expenditure reporting systems and public accounts have not been designed to provide detailed information on the cost to the federal government of fulfilling its regulatory function.<sup>2</sup>

In the short term, the objective of the research is to develop a sound methodology to estimate federal government regulatory expenditures from existing data sources. The proposed methodology will take advantage of the government's existing method of capturing departmental expenditures, the Program Activity Architecture system, at its most disaggregated level (both in terms of budget and activity description) to refine the estimates.

The initial building blocks for a regulatory knowledge base exist. While changes to existing departmental reporting mechanisms are not anticipated, the challenge will be to



reorganize the various sources of data now dispersed across the Treasury Board Secretariat, Statistics Canada, and regulatory departments into a coherent regulatory information system. The project will require significant initial investment by its interdepartmental working group to address complex methodological and data collection issues, as well as ongoing input and co-operation of departments.

The development of a regulatory knowledge base will allow the government to assess regulatory capacity in the system. It will also provide a tool for interacting with the regulatory research and policy community both within and outside government. This, in turn, should increase the likelihood of regulatory innovation, and provide data and information to support evidence-based regulatory policy.

The PRI is preparing a detailed working paper on this subject. Preliminary results from the project will be available in the fall of 2005.

### Notes

- 1 Canada is not alone in this regard. In 1997, the OECD reported that regulatory costs are the least controlled and least accountable of government costs. The relevant article stated that many governments have no idea how much of their national wealth they are spending through regulation. (OECD Public Management Service. 1997. "Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997." OECD, Paris.)
- 2 Government concerns about the on-budget costs of regulating have been minimal, except in the case where user fees are charged for regulatory services. Even in this area, determining the on-budget costs to government of delivering regulatory services for the purposes of charging fees has been fraught with problems (as observed by both the Standing Committee on Finance and the Auditor General). Indeed, the organization of fees for regulatory services had by 2004 become so problematic that Parliament passed new legislation, the *User Fees Act*, to bring more discipline to user charging.

## Cross-Border Regions Leadership Survey

The PRI is conducting an important research project on the emergence of cross-border regions between Canada and the United States. To advance the knowledge of cross-border regions, we are, in partnership with EDC's Research Associates Inc., conducting a survey of Canadian and US leaders in various government jurisdictions, chambers of commerce, cross-border associations, non-governmental organizations, and research institutions.

The survey results will be presented at regional roundtables in the fall of 2005. Organizations participating in the roundtable exercise include the Atlantic Canada Opportunities Agency, Canada's Economic Development for Quebec Regions, and Western Economic Diversification Canada.

For additional information, contact Christian Boucher, Senior Policy Research Officer, at 613 943-6412, or André Downes, Senior Project Director, at 613 995-3635.

# Beyond Analysis Bringing Data and Knowledge to the Decision Makers

**Integrated Landscape  
Management Modelling  
February 28 –  
March 1, 2005**

**Knowledge for Canadians:  
Transforming Public S&T  
Services  
May 11–12, 2005**

**Ian Campbell  
Policy Research Initiative**

Ian Campbell  
is a Senior Project Director  
with the Policy Research Initiative.

Data are collected for the purpose of making decisions. However, data alone are rarely sufficient. The data must be interpreted, organized, stored, and made available to users. There is a further step, however, which is not always acknowledged: enabling or empowering decision makers, whether expert or generalist, to use that which is made available effectively. Two recent meetings focused on different aspects of that final step in using data.

A small workshop, run by the PRI in co-operation with Environment Canada, explored integrated landscape management modelling (ILMM) as one way to bring place-based data and knowledge to bear on decision making. Held February 28–March 1, 2005 this event brought together about 60 professionals from across Canada and around the world to develop the beginnings of a vision for a national ILMM capacity for Canada. A workshop report and two briefing notes on ILMM can be found by following the Publications link at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

A second workshop, held by Natural Resources Canada (NRCan) in collaboration with the Treasury Board Secretariat on May 11–12, focused on transforming public science and technology services. With about 70 participants, half from NRCan and half from other federal departments, this meeting aimed to develop a consensus on what public knowledge services are, and what actions science-based departments and agencies can take to improve them. Both meetings shared a common theme: making data, information, and expertise more useful by making it easier to access and easier to use.

At the NRCan workshop, Fred Gault (Statistics Canada) defined a knowledge service as one that conveys knowledge and a capacity for action, meaning that the service has to be designed to take into account the absorptive capacity of the recipient. Most of the services discussed at this workshop related to new opportunities presented by digital information technologies, particularly the Internet. At the higher end, conversation turned to ILMM and similar “understanding added” knowledge services. Bernard Dumouchel (Canada Institute for Scientific and Technical Information) discussed new partnership models for exploiting scientific information within the federal government and with external stakeholders. The workshop also showcased innovative programs, from new approaches to combining diverse data sets for public access, to developing specialized decision-support tools integrating information and knowledge from a range of disciplines for renewable energy and land-use planning decision making.

The ILMM meeting developed a suite of visions for a national capacity for ILMM. These visions range from the minimalist improvement of data access and sharing, to common standards and a full-fledged multi-centre national institute for ILMM. Presentations by the US Army Corps of Engineers and others involved in large ILMM efforts helped define the challenges and opportunities that will come with developing a national ILMM capacity.

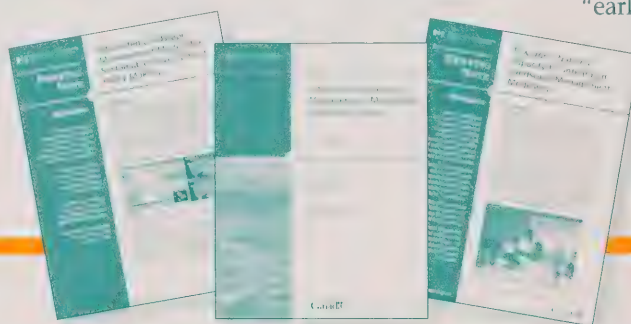
Together, these workshops reinforced the importance of going beyond data collection and analysis, to reach the decision maker and stakeholders. Without that final step, the data collection effort may well be largely wasted.



## Integrated Landscape Management Modelling

Integrated landscape management modelling uses sophisticated process and statistical models to turn data and knowledge about an area into scenarios for decision makers. Often compared to the popular game SimCity, ILMM allows stakeholders and decision makers to explore the implications of data and knowledge without needing to develop a personal understanding of the intricate relationships between disparate variables, such as highway construction, urban sprawl, and greenhouse gas emissions. As such, it may represent the apex in knowledge services, making knowledge acquired by others useable without it needing to be understood.

The ILMM approaches could be particularly useful in areas where trade-offs are required, for example, in environmental impact assessments of large projects. By combining social, economic, and environmental models into a single package, ILMM approaches allow users to test different management scenarios, to refine their decisions to provide the optimum balance of outcomes. This not only helps decision makers make the right choices, it allows stakeholders to verify for themselves that the decision makers are getting it right – potentially greatly reducing conflict between stakeholders.



While today's ILMM developers focus largely on a single issue at a time (such as urban sprawl or forestry operations), they are rapidly reaching – perhaps have already reached – the point where these models could be made mandatory for large projects. Certainly, in other jurisdictions around the world, this is starting to be the case, with such models being a normal part of the US Army Corps of engineers project evaluation, and with models also being recommended for evaluating all new government policies, programs, and projects in the United Kingdom. To do this in Canada would, however, require a national ILMM capacity that we do not yet have, even though Canadians lead the world in many areas of ILMM development.

A number of barriers stand in the way of developing such a national capacity. These include the ubiquitous jurisdictional and thematic silos in which most research and decision making are carried out, the lack of co-ordination in data policies and, perhaps most important, a degree of

“early-adopter anxiety” on the part of decision makers reluctant to be the first to use these new tools. With federal leadership, however, these barriers could be overcome.

## Sustainable Development Briefing Notes

The Sustainable Development Project publishes Briefing Notes – 4 page essays – providing a rapid orientation to various issues in freshwater management and sustainable development. Topics so far range from Integrated Water Resource Management to Exporting Canada's Water.

**Wet Industry: An Opportunity for Strategic Municipal Water Demand Management**  
June 2005

**Towards a National Capacity for Integrated Landscape Management Modelling**  
May 2005

**Do European Water Abstraction Taxes Affect Competitiveness?**  
March 2005

**Federal Commitments to Freshwater: Three Generations of Sustainable Development Strategies**  
March 2005

**Market-Based Instruments for Water Demand Management I: The Use of Pricing and Taxes**  
February 2005

**Market-Based Instruments for Water Demand Management II: Water Markets**  
February 2005

**Integrated Landscape Management Models for Sustainable Development Policy Making**  
January 2005

**Exporting Canada's Water I: Outside of NAFTA**  
January 2005

**Integrated Water Resource Management**  
June 2004

# Canadians and Their Money

## A National Symposium on Financial Capability

June 9–10, 2005  
Ottawa, Ontario

**Stuart Sykes**  
Policy Research Initiative

---

Stuart Sykes  
is a Policy Research Officer  
with the Policy Research Initiative.

The ability to understand personal and broader financial matters, and to apply this knowledge toward sound financial decisions, has recently been associated in Canada with a variety of positive outcomes, from increased social and economic inclusion to greater asset accumulation. Research suggests that financially capable people are better able to participate in mainstream financial services and to take full advantage of public benefits and programs.

A recent review of Canadian and international research, policy and practice, found little agreement on a conceptual framework for financial capability in Canada, even as evidence indicated that disadvantaged subgroups are often seriously underserved. In response, Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), the Policy Research Initiative (PRI), and the Financial Consumer Agency of Canada (FCAC) convened this national policy symposium to explore the need for a financial capability agenda in Canada. As the symposium progressed, it became apparent that participants strongly believe that such a need exists.

Somewhat surprisingly, there was little debate regarding the definition of financial capability. While Paul Worrall, Basic Skills Agency (United Kingdom), identified a number of different definitions that varied fundamentally in how knowledge and behaviour related to one another, he, like most other participants, preferred to focus on a concept of financial capability that emphasized not just knowledge, but also a comfort with the subject matter that permitted confident, prudent decision making. This position is reflected in polls in the United States,

where a vast majority (97 percent) believe financial education should be a core component of K-12 education curricula, although this consensus breaks down somewhat when discussions focus on what specifically should be taught and how.

In short, it was apparent at the symposium that there is a common understanding of what this basic skill set is intended to accomplish, even if agreement on the specific components of the skill set (e.g., numeracy, literacy, familiarity with key aspects of the economic system, etc.) is still to come. This may reflect general agreement with the assertion of Garry Rabbior, Canadian Foundation for Economic Education, that it is a responsibility of a free society to ensure that individuals have the knowledge, skills, and opportunities to utilize effectively the freedom and individual empowerment on which these societies are based. Opportunities are of little value if people are unequipped to take advantage of them.

While financial capability has not figured prominently on the policy research agenda in Canada, significant information on this issue has been collected through various initiatives and projects. The Adult Literacy and Life Skills (ALL), International Adult Literacy (IALS), and Program for International Student Assessment (PISA) surveys tell us a great deal about the basic skills, particularly literacy and numeracy, that underpin financial capability. These studies indicate that while Canada's initial education system effectively provides the skills needed to rate near the top of world standings, overall indicators of numeracy and literacy specifically place Canada ahead of only about two thirds of the nations surveyed. It is



---

## Canadians and Their Money

This national symposium on financial capability brought together 150 researchers, analysts, policy makers, and service providers from government, the private sector, voluntary organizations, and other social actors to work toward a financial capability agenda in Canada. Presenters and participants came from Canada, the United States, and Europe.

Organized by SEDI (Social and Enterprise Development Innovations), the Policy Research Initiative and the Financial Consumer Agency of Canada, the Canada School of Public Service managed the event. Co-sponsors included Canada Deposit Insurance Corporation, Human Resources and Skills Development Canada, Statistics Canada, the Investor Education Fund, Social Development Canada, the Canada Mortgage and Housing Corporation, and the National Homelessness Secretariat.

The financial capability background paper, as well as presentations made at the event, can be found the PRI web site.

---

also noteworthy that significant variations exist among the provinces, with Alberta consistently scoring among the best in the world.

Other data on how individuals learn, and on the relationship between knowledge and behaviours, have been developed in the United States, the United Kingdom, and Canada. Of particular note were observations by Professor Eldar Shafir, Princeton University, regarding the relationship between human reasoning and economic decision making. Drawing on work by economists, sociologists, psychologists, and experts from other fields, Dr. Shafir argued that decisions are frequently made to conform with environmental standards and expectations in the immediate term. Thus, even when available evidence suggests a decision may not be wise in the long term, an individual may choose a suboptimal course of action. Jeanne Hogarth, Federal Reserve Board (United States) and Terri Williams, Investor Education Fund, made similar

observations and discussed how their organizations attempt to respond to these findings. Many of these findings regarding behaviours are universal enough that they can be applied in the Canadian context with some confidence, at least until more domestic-based research is available.

In light of research findings and observations from participants, it became clear as the conference developed that the issue of financial capability needs to be considered within the context of two separate population segments within the market. The first segment is that of the majority of Canadians. Within this market environment, Canadians with “decent” earnings and assets appear to be served effectively by mainstream financial institutions and supports (although concern continues to be expressed about investor knowledge, particularly regarding retirement decisions). Through organizations, such as the Investor Education Fund and the Canadian Bankers Association, research is being conducted, lessons learned, and support provided.

The second population segment appears to be much more poorly served. Unfortunately, it is within this segment that those already on the fringes of Canadian society frequently must pursue their financial activities. Mainstream financial institutions offer far fewer services to these individuals compared to those enjoyed by mainstream society. Outreach activities to marginalized communities are similarly sparse. According to Sue Lott, Public Interest Advocacy Centre, these decisions have caused excluded groups to turn away from mainstream services toward alternative service providers, such as payday loan operations, that are perceived as being more responsive to day-to-day income needs, and as being more welcoming of their business. With effective annual interest rates of more than 500 percent for many small loans, these decisions, often made on mistaken premises (if for understandable reasons pertaining to day-to-day expenses), can significantly undermine efforts to improve socio-economic inclusion. There was strong support at the symposium for regulatory reforms and initiatives that would curtail these practices.

While participants agreed that policy must address financial capability challenges, concern was continually expressed that these new efforts should not detract from the need to improve the responsiveness of mainstream financial services and the effectiveness of traditional income support programs. For example, while acknowledging the importance of the significant support being offered to those with “decent” earnings, assets, and inclusion, participants asserted that mainstream financial providers must improve their services for low-income communities and develop programs to compete with those of

## Post-Symposium Workshop: Data Sources for Research on Financial Capability

Following a day and a half of symposium deliberations, Statistics Canada researchers and about 50 participants attended a post-symposium workshop. Using various data sources, the researchers presented analyses that related behaviour, savings, and expenditures, providing clear illustrations of the kind of work that can be done to illuminate issues related to financial capability.

The session began with an examination of savings behaviour for children's future education. Sophie Lefebvre used the 2002 Survey of Approaches to Educational Planning to explore the factors associated with savings by parents for their child's post-secondary education. As expected, mortgages, income levels, and expectations (both for the child and of future financial support) affected savings rates. Awareness of government programs, such as the Canada Education Savings Grant, and other supports also positively affected savings rates.

Raj K. Chawla examined the differences between "spenders" and "savers" between 1982 and 2001 using data from the Survey of Household Spending.<sup>1</sup> In his presentation, Chawla explored the issues of rising indebtedness and stagnant incomes, and compared them against personal characteristics over the life course. He

found that spenders and savers were distinguished more by expenditure patterns than by differences in income. In particular, spenders were more likely to expend additional resources on transportation, particularly automobiles, than savers. This effectively demonstrated the important role behaviour (and by extension knowledge and capacity) plays in household expenditures and debt load.

Beyond behaviour, household income levels are obviously important in determining whether saving occurs. Through the use of tax data, Geneviève Clavet outlined how those who maximize their Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) were typically older (aged 45-54), married, and had higher family incomes. This strong correlation leaves little room for behavioural differences, though it might indicate how successful past efforts have been in educating the public about the general benefits of saving for retirement: those who can, do save.

Although people may be trying to save money in their RRSPs, there is no guarantee that they are receiving sound financial advice. Using the General Social Survey, as well as data from the 1981 and 2001 censuses, Grant

*cont'd on page 64*

fringe financial services in the area of "small loans" (which can be used to address a wide variety of day-to-day expenses, such as car repairs or replacing a refrigerator). Richard Shillington's critique of existing government welfare programs was also well received. He argued that programs are frequently so complex that it is difficult for individuals to identify financial implications for their earnings and savings. Similarly, Shillington's demonstration of how interactions between federal and provincial programs targeting the poor can result in effective tax rates exceeding 100 percent made clear that financial

capability alone is not the answer – aspects of existing government and private sector supports must be made more rational.

Overall, Canada appears to lag in the development of a financial capability agenda. Presentations by Gill Hind, Financial Services Authority (United Kingdom) and Dan Iannicola, Department of the Treasury (United States), on their respective government's financial education programming indicates international movement on developing such agendas. An OECD research project on cataloguing and evaluating financial education initia-

tives around the world further highlights an emerging international consensus regarding the importance of this policy issue.

There is sufficient research on this issue from both Canada and other countries to begin to put in place the key pillars of a financial capability agenda. It is clear that financial capability is a policy issue that both directly contributes to economic inclusion and supports other efforts toward this goal, such as asset accumulation. Solutions will require a co-ordinated approach built on collaboration between various agencies and actors. Where research is



Schellenberg found that immigration status, having low education, and low household income are all correlated with the likelihood of not getting financial advice.

One theme that resonated throughout the symposium concerned the role financial capability can play in determining the take-up of various government programs and benefits. Preston Poon used the Survey of Financial Security to explore the take-up of the Guaranteed Income Supplement, finding that only four in ten seniors who were eligible to apply for the support did so. Social Development Canada has since taken measures to use tax data to identify those eligible to apply and inform them of the availability of the benefit.

All these findings are significant and effectively demonstrate what can be done with existing data sources to pursue policy-relevant research on financial capability. In addition to the Statistics Canada presentations, Richard Shillington (Tristat Resources) took a few minutes to outline the kinds of information one would ideally have available to address issues related to financial capability. In particular, better information is needed in regards to what Shillington described as the complex terrain of social benefits that Canadians may access. Although challenging from a data collection perspective, more needs to be done to understand the web of benefits (income-tested, asset-tested, and other forms of support) that people access and their various interdependencies. Moreover, this information would ideally be collected using the family or household as the unit of analysis, to better understand the complex dynamics at work and to better co-ordinate policies and programs.

Shillington also remarked on the challenges faced by researchers outside of government and academia in obtaining access to Statistics Canada data sources. This spurred some animated discussion, although participants ultimately agreed that the issue was beyond the scope of the workshop.

needed on this issue, it is primarily in the area of indicators, so benchmarks can be established and progress measured. This issue and others will be discussed in greater detail in a report prepared jointly by the symposium organizers, scheduled for release in September 2005. Thoughtful comments by the Honourable Claudette Bradshaw, Minister of State (Human Resources Development), on how

policy research needs to keep in touch with communities and people on the ground also suggest avenues for future work.

### Note

- 1 "Spenders" are defined as those households whose current consumption outstrips their annual household income, while "savers" are those who spend less than their earned and other income.

## Financial Capability: Report on Policy Research Findings

How well do Canadians understand financial matters, apply their knowledge, and take responsibility for financial decisions? What does this mean for policy makers? To address these questions and others, the FRU, SEDN, and the FCAC have been studying the increasingly important topic of the financial capability of Canadians. Building on national and international research, as well as input from academics, government officials, and representatives from the private and non-profit sectors, a forthcoming synthesis report will serve as an effective resource and reference for future work on this topic.

The report will be published in the fall of 2005. In the meantime, readers can visit the FRU web site for the program presentations, and background paper from Canadians and Their Money: A National Symposium on Financial Capability.

permettre d'établir des points de référence et de mesurer les progrès accomplis. Cette question et d'autres feront l'objet d'un examen plus détaillé dans un rapport préparé conjointement par les organisateurs du symposium, qui doit paraître en septembre 2005. Les observations judiciaires de l'honorable Claudette Bradshaw, ministre d'Etat (Développement des ressources humaines), sur la façon dont la recherche sur les

politiques doit rester en contact avec les collectivités et les gens sur le terrain laissent entrevoir d'autres pistes de recherche.

**Note**

1 « Les dépenses » se définissent comme les ménages dont la consommation actuelle excède leur revenu annuel tandis que les « épargnants » sont les ménages qui dépendent moins que leur revenu gagné ou provenant d'autres sources.

politiques doit rester en contact avec les collectivités et les gens sur le terrain laissent entrevoir d'autres pistes de recherche.

1 « Les dépenses » se définissent comme les ménages dont la consommation actuelle excède leur revenu annuel tandis que les « éparagnants » sont les ménages qui dépensent moins que leur revenu gagné ou provenant d'autres sources.



## Atelier postérieur au symposium : Sources de données pour les recherches sur la capacité financière

Après les délibérations d'une journée et demie du symposium, des chercheurs de Statistique Canada et une cinquantaine de participants ont participé à un atelier.

Au moyen de diverses sources de données, les chercheurs ont présenté des analyses sur le comportement, les épargnes et les dépenses, qui ont indiqué clairement le genre de travaux susceptibles d'être réalisés pour illustrer les questions relatives à la capacité financière.

À partir surtout d'une approche fondée sur les parcours de vie, les participants à la séance ont examiné le comportement en matière d'épargne en vue de l'éducation future des enfants. Sophie Lefebvre a utilisé l'Enquête de 2002 sur les approches en matière de planification des études pour examiner les facteurs liés aux sommes épargnées par les parents pour les études postsecondaires, de leur enfant. Comme on s'y attendait, les hypothèses, les niveaux de revenu et les attentes (pour l'enfant et à l'égard du soutien financier futur) influent sur les taux d'épargne. Fait important, la connaissance chez les parents des programmes gouvernementaux (comme la Subvention canadienne pour l'épargne-études) et d'autres mesures de soutien influent aussi de manière positive sur les taux d'épargne.

Raj K. Chawla a examiné les écarts entre les « dépendants » et les « épargnants » entre 1982 et 2001 en utilisant les données de l'enquête sur les dépenses des ménages<sup>1</sup>. Dans cet exposé, M. Chawla a examiné les questions relatives à

pour soutenir la concurrence de ceux qui offrent des services financiers à la marge dans le domaine des « petits prêts » (qui peuvent servir à payer une grande variété de dépenses quotidiennes, comme les réparations de voiture ou le remplacement d'un réfrigérateur). La critique formulée par Richard Shillington au sujet des programmes de bien-être social actuels a également reçu un accueil favorable. L'auditoire a souscrit à ses arguments selon lesquels les activités des programmes sont souvent si complexes qu'il est difficile pour les particuliers de déterminer les répercussions financières sur leurs gains et leurs épargnes. De même, la démonstration par Shillington de la façon dont les interactions entre les programmes fédéraux et provinciaux visant les pauvres peuvent entraîner des taux d'imposition

réels dépassant 100 % a montré clairement qu'à elle seule, la capacité financière n'est pas la réponse – en deux mots, il faut rendre plus rationnels des aspects des programmes d'assistance actuels des secteurs public et privé.

Dans l'ensemble, le Canada semble être à la traîne en ce qui concerne l'établissement d'un plan d'action en matière de capacité financière. Selon les exposés de Gill Hind, Financial Services Authority (R.-U.), et de Dan Iannicola, département du Trésor (États-Unis), sur les programmes d'éducation financière de leurs gouvernements respectifs, il y a un mouvement international en faveur de l'élaboration de tels plans d'action. Un projet de recherche de l'OCDE sur le classement et l'évaluation des projets d'éducation financière dans

la hausse de l'endettement et à la stagnation des revenus et il a comparé celles-ci à des caractéristiques personnelles pendant la vie pour déterminer des corrélations entre les événements macro-économiques et le comportement des consommateurs individuels. M. Chawla a également noté que les dépendants et les épargnants se distinguaient davantage par leur budget-type que par l'écart entre leur revenu. En particulier, les dépendants étaient plus susceptibles de consacrer plus de ressources au transport, en particulier l'automobile, que les épargnants. Cela démontre effectivement le rôle important que joue le comportement (et par extension la connaissance et la capacité) dans les dépenses des ménages et le niveau d'endettement.

Outre le comportement, les niveaux de revenu des ménages revêtent de toute évidence de l'importance lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a des épargnes. Au moyen de données fiscales, Geneviève Clavet a montré que ceux qui utilisent au maximum leur régime enregistré d'épargne-retraite (REER) sont généralement plus âgés (de 45 à 54 ans), sont mariés et ont un revenu familial plus élevé. Cette forte corrélation laisse peu de place pour les différences de comportement, mais elle peut indiquer à quel point les efforts déployés par le passé ont permis de renseigner le public sur les avantages généraux de l'épargne en vue de la retraite : ceux qui le peuvent épargnent.

*suite à la page 64*

le monde fait ressortir un nouveau consensus international concernant l'importance de cette question. Il y a assez d'études sur cette question au Canada et dans d'autres pays pour commencer à définir les bases principales d'un plan d'action en matière de capacité financière. Il est clair que la capacité financière est une question stratégique qui contribue directement à l'inclusion économique et appuie d'autres efforts visant à atteindre cet objectif, comme l'accumulation d'actifs. Pour trouver des solutions, il faudra adopter une approche coordonnée fondée sur la collaboration entre les divers organismes et intervenants. Lorsqu'il faut effectuer des études sur cette question, il s'agit surtout du domaine des indicateurs pour

## Les Canadiens et l'argent

Le Symposium national sur la capacité financière Les Canadiens et l'argent a réuni 150 chercheurs, analystes, décideurs et fournisseurs de services du secteur public, du secteur privé, des organismes bénévoles et d'autres intervenants sociaux, qui ont cherché à établir un plan d'action en matière de capacité financière au Canada. Les conférenciers et participants venaient du Canada, des États-Unis et de l'Europe.

Organisé par SEDl (Social and Enterprise Development Innovations), le Projet de recherche sur les politiques et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le symposium a été géré par l'École de la fonction publique du Canada. Les coparrains étaient la Société d'assurance-dépôts du Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Statistique Canada, l'Investor Education Fund, Développement social Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Secrétariat national pour les sans-abri.

Le document de discussion sur la capacité financière utilisé au symposium et les exposés présentés se trouvent à <[www.recherchehepolitique.gc.ca](http://www.recherchehepolitique.gc.ca)>.

importants entre les provinces, l'Alberta se classant régulièrement parmi les meilleurs du monde. D'autres données sur le mode d'ap- prentissage des individus et sur les relations entre les connaissances et les comportements ont été recueillies aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. Il convient en particulier de signaler les observations du professeur Eldar Shafir de l'Université Princeton, concernant le rapport entre le raisonnement humain et la prise de décision économique. À partir des travaux d'économistes, de sociologues, de psychologues et d'experts d'autres disciplines, le professeur Shafir a soutenu qu'on prend souvent des décisions pour se conformer aux normes et aux attentes du milieu dans l'immédiat. Par conséquent, même lorsque les preuves donnent à penser qu'une décision n'est peut-être pas sage dans une perspective à long terme, une personne peut choisir un plan d'action sous-optimal. Dans leurs exposés, Jeanne Hogarth, Federal Reserve Board (États-Unis) et Terri Williams, Investor Education Fund, ont formulé des observations semblables et ont indiqué comment leurs organismes cherchent à répondre à ces constatations. Elles ne sont pas toutes fondées sur des études

de la population canadienne, mais bon nombre de ces constatations concernant les comportements sont assez universelles pour pouvoir être appliquées au contexte canadien avec une certaine confiance, du moins jusqu'à ce que des études qui s'appliquent davantage à notre contexte soient disponibles.

Compte tenu des résultats des recherches et des observations des participants, il est devenu évident à mesure que la conférence se poursuivait que la question de la capacité financière devait être examinée en fonction de deux segments démographiques distincts du marché. Le premier est constitué de la majorité des Canadiens. Dans ce segment du marché, les Canadiens ayant des gains et des actifs « convenables » semblent être servis efficacement par les institutions financières et les organismes d'aide principaux (même si l'on continue d'exprimer des préoccupations au sujet des connaissances des investisseurs, particulièrement en ce qui concerne les décisions concernant la retraite). Des organismes comme l'Investor Education Fund et l'Association des banquiers canadiens permettent de réaliser des études, de tirer des leçons et d'accorder de l'aide.

L'autre segment de la population semble être beaucoup plus mal servi – malheureusement, c'est dans ce segment que ceux qui sont déjà en marge de la société canadienne doivent souvent s'adonner à leurs activités financières. Les principales institutions financières offrent beaucoup moins de services à ces personnes qu'aux membres du segment principal. Les activités de sensibilisation à l'intention des groupes marginalisés sont également rares. Selon Sue Lott du Centre pour la défense de l'intérêt public, ces décisions ont amené les groupes exclus à s'éloigner des services principaux pour recourir à des fournisseurs de services de rechange, comme les sociétés de prêt sur salaire, qui sont considérées comme répondant mieux aux besoins quotidiens en matière de revenu et comme étant plus désireuses de les compter comme clients. Comme les taux d'intérêt annuels réels s'établissent à plus de 500 % dans le cas de nombre de petits prêts, ces décisions, souvent prises à partir de fausses prémisses (même si elles s'expliquent par des raisons compréhensibles ayant trait aux dépenses quotidiennes) peuvent miner considérablement les efforts visant à améliorer l'inclusion socio-économique. Les participants au symposium ont appuyé sans réserve des réformes de la réglementation et des initiatives qui restreindraient ces pratiques. Les participants ont convenu que la politique doit porter sur les défis que présente la capacité financière à l'avenir, mais ils ont à maintes reprises signalé que ces nouveaux efforts ne doivent pas nous détourner de la nécessité d'améliorer la réceptivité des services financiers principaux et l'efficacité des programmes traditionnels de soutien du revenu. Par exemple, tout en reconnaissant l'importance du soutien important offert à ceux qui ont des gains, des actifs et un niveau de participation « convenables », les participants ont affirmé que les principaux fournisseurs de services financiers doivent améliorer les services qu'ils offrent aux groupes à faible revenu et élaborer des programmes



# Les Canadiens et l'argent

## Symposium national sur la capacité financière

Les 9 et 10 juin 2005  
Ottawa (Ontario)

Stuart Sykes  
Projet de recherche  
sur les politiques

Stuart Sykes  
est agent de recherche  
en politiques auprès du  
Projet de recherche sur les politiques.

**A**u Canada, on commence à associer la capacité de comprendre les questions financières personnelles et générales et de se servir de ces connaissances pour prendre des décisions financières judicieuses à divers résultats positifs, allant de l'inclusion sociale et économique accrue à l'accroissement des actifs. Des études laissent entendre que les personnes douées sur le plan financier sont mieux placées pour tirer pleinement profit des principaux services financiers et des avantages et programmes publics.

Néanmoins, un examen récent des études, de la politique et de la pratique, au Canada et à l'étranger, montre qu'on s'entend peu sur un cadre conceptuel de la capacité financière au Canada, alors même que les données indiquent que les sous-groupes défavorisés sont souvent très mal servis. En réponse, Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) ont organisé ce symposium national. Le symposium visait à examiner la nécessité d'un plan d'action en matière de capacité financière au Canada. Au fur et à mesure du déroulement du symposium, il est devenu évident que les participants croyaient fermement qu'un tel besoin existe.

Chose assez étonnante, la définition de la capacité financière n'a pas suscité beaucoup de débat. Paul Worral de la Basic Skills Agency (R.-U.) a pu donner un certain nombre de définitions différentes qui variaient fondamentalement selon le degré de corrélation de la connaissance et du comportement, mais il a préféré, à l'instar de la plupart des autres participants, se concentrer sur un concept de capacité financière qui mettait l'accent non seulement sur la connaissance, mais aussi sur une capacité de saisir la question qui permet de prendre des décisions avec assurance et prudence. Cette position se reflète dans les sondages menés aux États-Unis, où la très grande majorité (97 %) des répondants croient que l'éducation financière devrait cons-

tituer un élément de base du programme d'enseignement de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, même si ce consensus s'effrite un peu lorsque les discussions portent sur ce qui devrait être enseigné et sur le mode d'enseignement. En bref, il était évident au symposium qu'on s'entendait généralement sur l'objectif que devrait atteindre cet ensemble de compétences de base, même s'il n'y a pas encore de consensus sur les éléments particuliers de cet ensemble de compétences (p. ex. capacité de calculer et de lire, et connaissances des principales caractéristiques du système économique). Ces points de vue peuvent souligner le fait qu'on souscrit généralement à l'affirmation de Garry Rabbinor de la Fondation canadienne d'éducation économique, voulant qu'il incombe à une société libre de s'assurer que les individus ont les connaissances, les compétences et les possibilités nécessaires pour utiliser efficacement la liberté et l'autonomie individuelle sur lesquelles cette société est fondée. Les possibilités sont peu utiles si les gens ne sont pas en mesure d'en profiter.

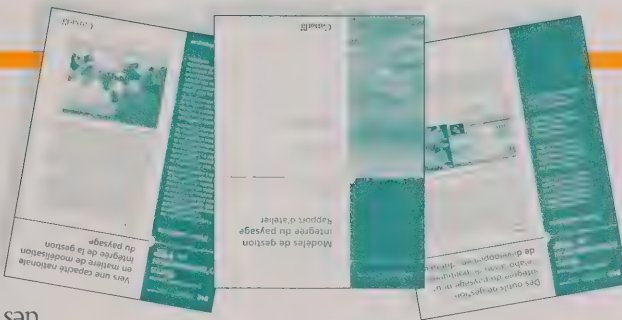
La capacité financière n'occupe pas une place importante dans le programme de recherche sur les politiques au Canada, mais des renseignements importants à ce sujet ont été recueillis au moyen de divers projets et initiatives. L'enquête sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EACA), l'enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EILAA) et les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) nous en disent beaucoup sur les compétences fondamentales, en particulier la capacité de lire et de compter, à la base de la capacité financière. Ces études indiquent que bien que le système d'éducation du Canada permette aux jeunes d'acquiescer efficacement aux compétences nécessaires pour se classer parmi les premiers rangs dans le monde, selon les indicateurs de la capacité de calculer et de lire, le Canada ne devance que les deux tiers environ des pays sondés. De plus, il convient de noter qu'il y a des écarts

## Les modèles de gestion intégrée du paysage

Les modèles de gestion intégrée du paysage utilisent des procédés et des modèles statistiques perfectionnés pour transformer les données et les connaissances d'un emplacement en scénarios pour les décideurs. Souvent comparés au jeu populaire SimCity, les MGIP permettent aux parties intéressées et aux décideurs d'étudier les conséquences de données et de connaissances sans avoir à connaître intimement les rapports existants entre des variables disparates, telles que la construction routière, le mitage et les émissions de gaz à effet de serre. Les MGIP peuvent donc représenter le summum des services de savoir, puisqu'ils mettent les connaissances de certains à la portée d'autres, sans qu'on ait à les comprendre.

Les MGIP peuvent se révéler particulièrement utiles dans des domaines où il est nécessaire de faire des compromis, notamment dans le cas d'évaluations de l'impact environnemental de grands projets. En conjuguant les modèles sociaux, économiques et environnementaux, les MGIP permettent aux utilisateurs d'explorer différentes solutions de gestion et de peaufiner leurs décisions afin de

fournir des résultats plus équilibrés. Les décideurs peuvent non seulement faire les bons choix, mais les parties intéressées peuvent vérifier eux-mêmes le bien-fondé des décisions, ce qui peut contribuer à réduire considérablement les conflits entre les parties intéressées.



Bien que les concepteurs de MGIP d'aujourd'hui se concentrent sur un enjeu à la fois (notamment le mitage ou les opérations forestières), ils atteignent rapidement le point, s'ils n'y sont pas déjà, où ces modèles pourraient devenir obligatoires dans le cadre de grands projets. C'est certainement le cas dans d'autres juridictions du monde. Le US Army Corps of Engineers utilise régulièrement ces modèles pour l'évaluation de projets et au Royaume-Uni, on recommande l'utilisation de modèles lorsqu'il faut évaluer tous les nouveaux programmes, projets et politiques gouvernementaux. Si le Canada veut emboîter le pas dans ce domaine, il faudra développer une capacité nationale de MGIP, puisque nous n'en avons pas, même si les Canadiens sont des chefs de file dans plusieurs domaines de l'élaboration des MGIP. Il existe plusieurs obstacles à l'élaboration d'une telle capacité nationale. Citons notamment les silos juridiques et de la prise de décisions, le manque de coordination dans les politiques de données et, plus important encore, une forme « d'anxiété d'adoptant précoc » de la part des décideurs qui sont réticents à être les premiers à utiliser de tels outils. Nous pourrions cependant surmonter ces obstacles, grâce à un leadership fédéral.

## Developpement durable – Notes d'information

Le projet de développement durable publie des notes d'information composées d'articles de quatre pages visant à fournir une orientation rapide des divers enjeux associés à la gestion d'eau douce et au développement durable. Les sujets abordés vont de la gestion intégrée des ressources en eau à l'exportation de l'eau au Canada.	Les industries intensives en eau : une occasion de gestion stratégiques de la demande en eau municipale Juin 2005
Vers une capacité nationale en matière de modélisation intégrée de la gestion des ressources en eau Mai 2005	
Les taxes sur le prélèvement d'eau européennes érodent-elles la compétitivité? Mars 2005	
Engagements du gouvernement fédéral en matière d'eau douce : trois générations de stratégies de développement durable Mars 2005	
Instrumentes reposant sur les mécanismes du marché pour la gestion de la tarification et des taxes Février 2005	
Instrumentes reposant sur les mécanismes du marché pour la gestion de la demande d'eau II : marchés de l'eau Février 2005	
Des outils de gestion intégrée du paysage pour l'élaboration de politiques de développement durable Janvier 2005	
Exportation de l'eau I : au-delà des frontières de l'ALENA Janvier 2005	
Gestion intégrée des ressources en eau Juin 2004	



# Au-delà de l'analyse

## Les données et le savoir à la portée des décideurs

Les modèles de gestion intégrée du paysage  
28 février – 1<sup>er</sup> mars 2005

Le savoir à la portée des Canadiens : transformer les services S&T  
11 et 12 mai 2005

Ian Campbell  
Projet de recherche sur les politiques

Ian Campbell est directeur principal de projet auprès du projet de recherche sur les politiques.

Nous colligeons des données pour prendre des décisions. En isolation, les données sont rarement suffisantes. Elles doivent être interprétées, organisées, entreposées et communiquées aux utilisateurs. Une autre étape est cependant souvent ignorée : permettre aux décideurs, spécialisés ou généralistes, d'utiliser ce qu'on leur donne de manière efficace. Deux réunions récentes ont porté sur cette dernière étape de l'utilisation des données.

Un petit atelier, organisé par le PRP en collaboration avec Environnement Canada, a exploré les modèles de gestion intégrée du paysage (MGIP) comme moyen d'intégrer les données et les connaissances axées sur l'emplacement à la prise de décisions. Tenu les 28 février et 1<sup>er</sup> mars 2005, cet atelier a rassemblé quelque 60 experts de partout au Canada et du monde entier afin d'esquisser une vision de capacité nationale de MGIP pour le Canada. Un rapport d'atelier et deux notes d'information sur les MGIP sont affichés à la rubrique des Publications du <www.recherche-politique.gc.ca>.

Un deuxième atelier, organisé par Ressources naturelles Canada (RNCan) en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor les 11 et 12 mai dernier, s'est penché sur la transformation des sciences publiques et des services technologiques. Les quelque 70 participants, dont la moitié provient de RNCan et la seconde moitié d'autres ministères fédéraux, ont tenté de s'entendre sur ce que sont les services de savoir public et ce que les ministères et agences à vocation scientifique peuvent faire pour les améliorer. Les deux rencontres partageaient un même thème : rendre les données, l'information et l'expertise plus utiles en en facilitant l'accès et la convivialité.

Lors de l'atelier de RNCan, M. Fred Gault (Statistique Canada) a défini

un service de savoir comme étant un service qui confère des connaissances et une capacité d'action, c'est-à-dire que le service doit être conçu de manière à prendre en compte la capacité d'absorption du récipiendaire. La plupart des services soulevés lors de cet atelier portaient sur les nouveaux débouchés qu'offrent les technologies de l'information numérique, tout particulièrement Internet. On a également touché aux MGIP et autres services de savoir « à compréhension ajoutée ». M. Bernard Dumouchel (Institut canadien de l'information scientifique et technique) a discuté de nouveaux modèles de partenariat en vue d'exploiter l'information scientifique au sein de l'administration fédérale et avec des intervenants externes. L'atelier a également présenté des programmes innovateurs, depuis de nouvelles méthodes pour jumeler différents ensembles de données accessibles au public à l'élaboration d'outils spécialisés d'aide à la décision concernant de l'information et des connaissances issues d'une foule de disciplines afin d'appuyer la prise de décisions en matière d'énergie renouvelable et d'utilisation du sol.

La réunion sur les MGIP a donné lieu à une série de visions pour une capacité nationale en MGIP. Ces visions allaient d'une amélioration minimale de l'accès et du partage de l'information, à des normes communes et un institut national multi-centres pour les MGIP. Les présentations du US Army Corps of Engineers et d'autres organismes impliqués dans de grands projets de MGIP ont aidé à définir les défis et les opportunités reliés à l'élaboration d'une capacité nationale de MGIP. Ces ateliers ont souligné l'importance d'aller au-delà de la collecte et de l'analyse de données si on souhaite rejoindre les décideurs et les parties intéressées. Sans cette dernière étape, il est fort possible que les efforts déployés pour la collecte de données soient inutiles.

## I

and Developments in Public Management: Survey 1996 1997 », OCDE, Paris.)

L'élaboration d'une base de connaissances sur la réglementation permettra au gouvernement d'évaluer la capacité de réglementation dans le système. Cette base de connaissances pourra aussi être utilisée comme outil permettant d'interagir avec le milieu des décideurs et de la recherche tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Cette situation devrait faire augmenter les chances d'innovation en matière de réglementation, et permettre d'obtenir des données et de l'information appuyant des politiques de réglementation reposant sur des faits. Les responsables du PRP élaboreront actuellement un document de travail détaillé à cet égard. Les résultats préliminaires du projet seront communiqués à l'automne 2005.



# Le manque de recherches et de données sur la réglementation au Canada

Fidèle Ndayisenga et Doug Blair  
Projet de recherche sur les politiques

Fidèle Ndayisenga est agent principal de recherche en politiques, et Doug Blair est directeur de projet, au Projet de recherche sur les politiques.

De plus en plus de personnes chargées de la réglementation au Canada estiment qu'il n'existe pas de système d'information cohérent et intégré permettant de connaître le coût de la réglementation ou de ses effets sur les secteurs réglementés. À cela s'ajoute le manque relatif de recherches et d'analyses sur la réglementation au Canada, par comparaison avec d'autres pays développés, comme les États-Unis et le Royaume-Uni.

Un examen récent des travaux effectués par les établissements de recherche au Canada confirme la faiblesse relative de l'infrastructure canadienne de recherches et d'analyses sur la réglementation, conclusion à laquelle le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente et le PRR sont tous les deux arrivés de façon indépendante. Cette faiblesse pourrait nuire de façon importante à la capacité du Canada de réglementer efficacement et de comprendre les effets de la réglementation sur le bien-être économique et social des Canadiens<sup>1</sup>.

Pour combler ce manque de recherches et de données, le PRR et la Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé ont lancé un projet d'élaboration et d'analyse de données sur la réglementation. Les participants comprennent des experts du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Statistique Canada et d'autres ministères. Il s'agit dans le cadre du projet de prendre des mesures graduées en vue de construire une base de connaissances sur la réglementation. Ces efforts concertés permettant de recueillir et d'organiser diverses données sur la réglementation dans un cadre systématique et intégré, associés à une stratégie délibérée d'élaboration de l'infrastructure de recherches et d'analyses sur la réglementation, apporteront une contribution essentielle aux mesures permanentes du Canada visant à améliorer la gestion et la qualité de la réglementation.

Nous savons très peu de choses au sujet des ressources affectées par le gouvernement fédéral pour s'acquitter de sa fonction de réglementation, et nous en savons encore moins en ce qui concerne le coût de l'observation de la réglementation pour les entités réglementées. Quelques tentatives d'évaluation des dépenses du gouvernement fédéral en matière de réglementation ont été faites, mais les méthodes utilisées sont ad hoc, ponctuelles et opaques. En fait, il n'est pas possible actuellement d'indiquer avec certitude la nature des dépenses du Canada à cet égard, la taille de l'effectif affecté à la réglementation, ni la répartition de ces ressources dans les divers secteurs chargés de la réglementation. Le manque de connaissances à cet égard est attribuable, en partie, à la tendance des réformes de la réglementation à ce jour à porter sur les questions de gestion du processus plutôt que sur les coûts et les avantages découlant de la réglementation. De plus, les systèmes gouvernementaux de communication d'information sur les dépenses ainsi que les comptes publics n'ont pas été conçus pour fournir des renseignements détaillés sur le coût pour le gouvernement fédéral afin de remplir sa fonction de réglementation<sup>2</sup>.

À court terme, l'objectif du projet est d'élaborer une méthode satisfaisante d'estimation des dépenses du gouvernement fédéral en matière de réglementation à partir des sources existantes de données. La méthode proposée tirera parti de la méthode gouvernementale actuelle de saisie des dépenses ministérielles ainsi que de l'architecture des activités des programmes, au niveau de regroupement le moins élevé (pour ce qui est la fois du budget et de la description des activités) afin d'améliorer les estimations.

Les éléments constitutifs initiaux de la base de connaissances sur la réglementation existent déjà. On ne prévoit pas

SEPTEMBRE 2005

Le capital social comme instrument de politique publique : Rapport de projet

Ce rapport présente une synthèse des principaux constats du projet du PRP sur le capital social en matière de conceptualisation, de répercussions sur la politique publique et d'efforts de mesure.

SEPTEMBRE 2005

Le capital social à l'œuvre :  
Études thématiques sur les  
politiques

Des groupes de travail interministériels ont été mis sur pied afin de superviser la réalisation par des experts d'une série d'études thématiques visant à recenser les données les plus fiables dans des domaines d'importance stratégique pour le gouvernement du Canada. Le contexte canadien a été examiné dans huit secteurs faisant l'objet de politiques et de programmes : la réduction de la pauvreté, le vieillissement en santé, l'établissement de nouveaux immigrants, le niveau de scolarisation dans les collectivités autochtones, l'engagement civique chez les jeunes, la prévention du crime dans les collectivités, le service de police communautaire autochtone et le rôle des associations locales dans le développement communautaire.

SEPTEMBRE 2005

La mesure du capital social :  
Document de référence pour  
la recherche, l'élaboration et  
l'évaluation de politiques  
publiques

Ce rapport fournit une analyse des efforts consacrés à la mesure du capital social et contient certaines recommandations clés quant aux efforts de mesure à entreprendre dans le contexte des politiques publiques.





vidus, entre les groupes et au sein de ceux-ci, de même que les propriétés qui documentent leur fonctionnement dans des circonstances précises qui deviennent les objets de mesure du capital social.

L'une des avancées que permet une approche réseau du capital social est de dissiper la confusion qui règne actuellement quant à l'unité d'analyse du capital social. Plutôt que de s'enliser dans un débat sur la pertinence d'agréger les données colligées au niveau des individus pour tenter de caractériser le capital social d'une collectivité ou d'un pays, l'approche réseau permet de considérer le capital social individuel et le capital social collectif comme deux objets de recherche distincts, bien qu'interreliés. Au niveau individuel, le capital social renvoie aux bénéfices que les individus retirent de leurs réseaux de relations. Quant au capital social collectif, il réfère plutôt aux bénéfices que la collectivité retire des dynamiques associatives qui se concrétisent via les réseaux de relations situés à l'échelle des groupes et associations. L'objet d'analyse qu'est la relation se mesure de la même manière et avec la même consistance quel que soit le type de réseau à l'œuvre. Ainsi, la taille du réseau d'un individu (le nombre de relations qu'il entretient avec diverses personnes) aura autant d'intérêt pour l'analyste que la taille du réseau d'un groupe (dans ce cas, le nombre d'organisations avec lequel ce groupe interagit).

**Mesurer l'intangible**

Conçu à l'intention de la communauté de recherche en politique publique, le Document de référence sur cette approche pour évaluer les différentes manières d'investiguer le capital social, tant au niveau individuel que collectif. S'inspirant du champ conceptuel et des outils de recherche de l'analyse des réseaux sociaux, le document propose une série d'indicateurs de capital social ainsi qu'un ensemble d'outils de mesure selon que l'on s'intéresse à la structure des réseaux (les propriétés des réseaux, des membres et des relations) ou à leur dynamique particulière (les conditions de création et de mobilisation des réseaux dans des contextes spécifiques). On y découvre des techniques relativement simples et éprouvées pour mesurer les différents aspects des réseaux. Notamment, les générateurs (de noms, de position, de ressources ou le générateur par contexte) constituent un ensemble de techniques qui, selon qu'elles sont utilisées seules ou en combinaison les unes avec les autres, permettent de générer une panoplie de données afin de dresser un portrait des réseaux et d'en comprendre par la suite le fonctionnement. Un générateur est constitué d'une série de questions de type « nommez les personnes avec qui... » et qui permettent de créer une matrice de relations sociales qui feront l'objet de l'analyse. Le document aborde également les avantages et limites de différentes stratégies méthodologiques, tant quantitatives que qualitatives, permettant d'investiguer le capital social dans le contexte des politiques publiques au Canada : compilation de données statistiques, développement d'indices, enquête spéciale, module statistique standardisé, étude de cas, méta-analyse, observation, lentille analytique, expérimentation sociale, etc. Il explore comment ces stratégies peuvent être mises en œuvre à différentes étapes du développement des politiques et programmes, que ce soit à l'étape de la recherche, du développement ou de l'évaluation. Il propose enfin des directions plus concrètes pour investiguer le rôle des réseaux sociaux dans les trois grands domaines d'intervention les plus interpellés par le concept du capital social : aider les populations à risque d'exclusion sociale, aider à traverser les grandes transitions de la vie, et promouvoir les initiatives de développement des collectivités.

participation et de la cohésion sociale. Pourquoi tel type de personnes participent (ou ne participent pas) à tel aspect de la vie civique? Elle ne permet cependant pas d'explorer la contribution du capital social à titre de variable explicative, c'est-à-dire comme facteur d'explication de certains résultats importants : Pourquoi les personnes qui participent à tel aspect de la vie civique ont-elles plus de facilité à passer au travers de telle ou telle situation difficile de la vie? L'Enquête contient en effet un nombre restreint de variables plus directement associées à des résultats sociaux, économiques ou de santé pertinents pour les politiques publiques.

**Les réseaux sociaux comme variable explicative**

Dans le cadre de son projet, le RRP a exploré une approche alternative du capital social en s'intéressant au concept pour son rôle stratégique dans l'atteinte de certains résultats socio-économiques ou de santé qui constituent des enjeux pour les politiques publiques. Autrement dit, il s'est intéressé davantage au capital social à titre de variable explicative d'autres phénomènes sociaux. Par ailleurs, le RRP a opté pour une perspective du capital social qui met l'accent sur « les réseaux sociaux qui permettent l'accès à des ressources et du soutien. » Une entrée par les réseaux permet de saisir l'aspect relationnel dans différentes sphères de la vie : relations entre proches, relations sociales plus larges, relations de travail, relations communautaires, réseaux de contacts, réseaux d'affaires, réseaux locaux, réseaux de coopération, partenariats, concertation, etc.

Sur le plan empirique, une telle approche suggère d'investiguer des variables sensiblement différentes de celles qui ont suscité jusqu'ici l'intérêt de la communauté de recherche sur le capital social. Ce sont plus précisément les propriétés relatives aux réseaux de relations entre les indi-

# La mesure du capital social et l'évaluation de politiques publiques

**Sandra Franke**  
Projet de recherche  
sur les politiques

Sandra Franke  
est agente de recherche,  
au Projet de recherche sur les politiques.

**A**l'issue de son projet « Le capital social comme instrument de recherche sur les politiques (PRP) s'apprête à publier une série de documents qui viendront démontrer que le concept du capital social peut être utile et pertinent pour la recherche, l'évaluation et l'évaluation des politiques et programmes gouvernementaux. Les travaux du PRP mettent en évidence comment le concept permet de jeter un regard nouveau et éminemment fécond sur la manière dont l'intervention publique peut miser sur le lien social pour atteindre les objectifs des programmes et politiques. Ils décrivent comment il est possible – et pourquoi il est souhaitable – de prendre en compte plus systématiquement les dynamiques relationnelles et les réseaux de coopération qui se déploient à divers niveaux et dans différentes sphères qui interpellent les politiques publiques.

Parmi les documents à paraître dès septembre 2005, *La mesure du capital social : Document de référence pour la recherche, l'évaluation et l'évaluation de politiques publiques* explore les différentes voies que peuvent envisager les gouvernements pour concrétiser empiriquement la mise en œuvre du concept de capital social. Capturer la présence, les différentes manifestations et les modes de fonctionnement du capital social n'est pas une tâche facile. Plusieurs organisations gouvernementales ont accru leurs efforts pour mesurer le capital social des populations mais le type de données permettant d'en saisir les principales dimensions ne permet pas toujours d'alimenter les politiques publiques. Cette situation contribue au scepticisme persistant face au concept.

**La participation comme variable dépendante : une approche limitée du capital social**

À l'automne 2004, Statistique Canada a rendu publiques les données de la première grande enquête consacrée au capital social. Le cycle 17 de l'enquête sociale générale (ESG) sur l'engagement social a innové en intégrant pour la première fois plusieurs grandes dimensions reliées au capital social suggérées dans la littérature : taux de participation sociale et civique, degré de confiance, typologie des comportements d'entraide et de réciprocité, sentiment de sécurité et sens de l'appartenance. L'approche adoptée par l'agence statistique avait pour but de documenter en profondeur les principaux facteurs déterminants – ou les sources – du capital social auprès de différents segments de la société canadienne. En ce sens, le concept y a d'abord et avant tout été appréhendé comme une variable dépendante. Sur le plan analytique, les données permettent donc à étudier le capital social comme un résultat en soi, c'est-à-dire comme un attribut des populations. Une analyse typologique permet par exemple de décrire quel type de personnes dispose ou non de capital social. Notons que des considérations d'ordre technique (temps d'enquête et fardeau du répondant, fiabilité et simplicité des questions, comparabilité avec d'autres enquêtes) ont favorisé davantage l'inclusion de variables reliées à la dimension participative du capital social, d'où le titre de l'enquête sur « l'engagement social. » Ce choix de contenu, inévitablement fait au détriment d'autres variables, pose une limite à l'investigation des dynamiques relationnelles qui se jouent sur d'autres plans, notamment au sein des réseaux sociaux, lesquels sont peu documentés.

D'un point de vue de politique publique, l'approche de l'ESG permet d'alimenter la réflexion sur les conditions institutionnelles de la



forêts de RNCan dans l'économie émergente basée sur le savoir. Ses neuf directives prennent en compte la propriété, l'utilisation, les responsabilités, l'accès et le service aux clients (voir l'encadré). Elle y associe un cadre de travail pour permettre une intervention cohérente avec un grand pouvoir discrétionnaire.

Nombre d'étapes ont été franchies pour mettre en œuvre la politique. Toutefois, il est bien acquis que le chemin est parsemé de défis, et qu'il ne sera pas facile de transformer les mentalités. Mais nous avons franchi la première étape, qui est de promouvoir le passage de la culture scientifique d'un organisme regroupant des personnes intelligentes à un organisme intelligent.

## Renvois

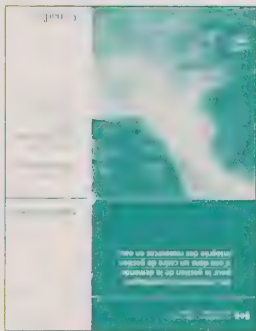
Conseil du Trésor. 1990. *Norme de classification, groupe de la recherche scientifique : catégorie scientifique et professionnelle* (1<sup>er</sup> oct. 1990), 27 p.

Conseil du Trésor. 2004. *Convention entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel du Service public du Canada*, Relations de travail et opérations de la rémunération (16 déc. 2004).

Ressources naturelles Canada. 2005. *Canadian Forest Service Access to Knowledge Policy and Implementation Guidelines*, Service canadien des forêts, Ottawa, 30 p.

Statistique Canada. 2003. *Federal Government Expenditures on Scientific Activities 2003-2004*, Bulletin de service, Statistiques des sciences, vol. 27, n° 8, 10 p.

Von Krogh, Georg, Kazuo Ichijo et Ikujiro Nonaka. 2000. *Enabling Knowledge Creation*, Oxford University Press, Oxford, R.-U., 292 p.



## Les instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau : rapport de synthèse

Basé en partie sur le symposium d'experts tenu en juin 2004, le présent rapport permet d'examiner l'utilisation des instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau, comme la tarification et les marchés.



## Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale : rapport de synthèse

En décembre 2004, le RPR a organisé une conférence fort réussie sur d'importants développements en matière de politique sociale : le vieillissement de la population, le rôle de l'économie sociale, le capital social comme instrument de politique publique, et nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

La conférence a été une occasion de présenter et, dans une certaine mesure, de valider les résultats de recherche. Elle a également permis d'introduire des exposés stimulants d'experts étrangers, nous permettant ainsi d'établir des comparaisons avec l'évolution des politiques sociales dans les autres pays industrialisés.

## Coopération canado-américaine en matière de réglementation : Tracer la voie à suivre : rapport intermédiaire

Le rapport intermédiaire du RPR expose la recherche effectuée jusqu'à ce jour sur les retombées potentielles d'une coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis ainsi que les options qui s'offrent au Canada. Le rapport présente les options axées sur des efforts plus stratégiques et concertés visant à accroître la coopération réglementaire avec les États-Unis pour obtenir de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant l'intégrité du système réglementaire canadien.



La politique établit clairement la logique de l'instauration de différents niveaux d'accès au capital de savoir de l'organisme. Elle établit un équilibre entre les mesures incitatives à la publication et au partage, respecte la confidentialité de certains types d'information et prévoit des exceptions. La politique établit aussi les critères de classification et les directives pour les privilèges d'utilisation de leurs données par les employés du SCF. Finalement, elle définit les droits et les responsabilités de tous les employés en matière de capital de savoir (RNCan, 2005).

### La mise en œuvre de la politique

- Encourager le SCF à fournir un accès libre et gratuit à son capital de savoir, tout en reconnaissant la nécessité, dans certains cas, de recouvrir ses frais et de restreindre l'accès.
- Fournir un cadre de classement systématique des divers capitaux de savoir du SCF à l'intérieur d'une grille de coûts et de niveaux d'accessibilité.
- Entreprendre la gestion du savoir créé et détenu par le SCF en le considérant comme du capital.

Conformément à la nature complexe du savoir, les directives mettent l'accent sur le bon sens et le jugement plutôt que sur des règles et des pratiques normatives. Elles fournissent un cadre de travail pour appuyer une interprétation et une application raisonnablement cohérentes. Elles fournissent également des recommandations et des suggestions en plus d'exemples de classement des capitaux de savoir. L'idée directrice est de laisser les gestionnaires gérer, et d'avoir de telles attentes à cet égard.

Un organisme ne peut gérer ce qu'il sait, à moins de savoir ce qu'il sait. C'est pourquoi un inventaire des

### Perspectives

capitaux de savoir a été mis sur pied pour administrer la politique d'accès au savoir. L'inventaire comprend une interface Intranet pour entrer l'information concernant les capitaux de savoir, une base de données interrogeable pour saisir l'information et la mettre en mémoire et une interface qui permet à tous les employés du SCF de faire des recherches dans la base de données. Un protocole a été établi afin de surveiller la population de l'inventaire.

La politique d'accès à l'information a été élaborée dans le but d'accroître la pertinence du Service canadien des

## Les directives de la politique d'accès au savoir du SCF

- Les objectifs sont concrétisés dans neuf directives :
1. Les capitaux de savoir créés à l'aide de fonds publics appartiennent à tous, par l'entremise du SCF au nom de la Couronne.
  2. Les employés du SCF qui recueillent des données en vue de la recherche détiennent l'usage exclusif de ces données pour deux ans maximum. Des analyses cas par cas déterminent les exceptions.
  3. Lorsque des capitaux de savoir sont créés par le biais d'ententes multipartites, la propriété, les droits d'utilisation et les responsabilités seront négociés à l'avance afin de minimiser les écarts par rapport à la politique d'accès au savoir.
  4. Le SCF communique clairement les droits et responsabilités à ses employés, clients, partenaires et intervenants.
  5. Le SCF fournit un accès illimité à son savoir dans la mesure du possible. Lorsque l'accès est limité, le SCF tente d'assouplir la restriction si les circonstances le permettent.
  6. Le SCF s'efforce de faire correspondre les caractéristiques de ses capitaux de savoir avec celles que la plupart de ses utilisateurs recherchent.
  7. Le SCF informe ses utilisateurs des limites d'accès et s'efforce de surmonter ces limites en procédant cas par cas.
  8. Le SCF fournit un service compatible avec les pratiques exemplaires généralement acceptées.
  9. Le SCF s'efforce de fournir l'accès à ses capitaux de savoir gratuitement ou à peu de frais. Lorsque des frais sont exigés, le SCF devra les justifier.



# La politique d'accès au savoir intelligentes aux organismes intelligents

Albert Simard  
Ressources naturelles Canada

Albert Simard, directeur  
général de la gestion  
du savoir, Division  
de l'information  
sur les forêts, à  
Hull, Québec

Les ministères à caractère scientifique produisent une grande quantité de données, d'information et de savoir. Dans cet article, nous soulignons le besoin d'une politique d'accès au savoir pour gérer ce contenu. Le Service canadien des forêts (SCF), qui fait partie de RNCAN, a récemment adopté une telle politique.

## Le besoin d'une politique

On peut relever la notion d'importance de l'économie du savoir pour le Canada dans quatre des derniers discours du Trône. Et ce ne sont pas que des mots : le gouvernement canadien dépense des sommes considérables en science et technologie (8,6 milliards \$ en 2003-2004, selon Statistique Canada, 2003). Pour que cet investissement rapporte, ou pour qu'il ait un effet multiplicateur, ce savoir doit être utilisé à l'avantage des Canadiens.

Rendre le savoir plus accessible permet à d'autres d'en tirer plus facilement profit. Il s'agit en fait de l'objectif principal des nombreuses activités de collecte de données du gouvernement. Par exemple, la publication de données géologiques permet aux entreprises de repérer plus facilement des gisements de métal, de pierres précieuses ou de combustibles fossiles exploitables. Elle permet aussi aux planificateurs de l'utilisation du sol de mieux déterminer les endroits menacés par des événements géologiques comme les tremblements de terre et les glissements de terrain. Généralement, on a instauré des politiques d'accès pour des données destinées à être partagées dès le début. Toutefois, vu la culture du « publie ou meurs » de l'univers de la recherche scientifique, de nombreux chercheurs protègent et gardent pour eux « leurs » données. Il faut établir de nouvelles politiques dans les domaines où la motivation principale pour collecter des données est de mieux comprendre un phénomène et de partager cette compréhension (et non les données

elles-mêmes) sous forme de publication scientifique. Cette nouvelle compréhension constitue la valeur scientifique de l'investissement dans les données. Toutefois, la valeur du capital intellectuel – données, information et savoir – peut parfois aller au-delà de la recherche initiale. Comme pour toute autre dépense en capital, plus les données resteront inutilisées longtemps, plus elles risquent de devenir obsolètes et de restreindre le profit tiré de l'investissement. Aux États-Unis, divers organismes donnent aux chercheurs l'usage exclusif de leurs données pendant seulement un an ou deux, avant de les rendre accessibles à tous. Les *National Institutes of Health*, par exemple, exigent que toutes les données produites par l'entremise de leur fonds de recherche soient déposées dans une base de données accessible au grand public dans un délai d'un an. Au Canada, un certain nombre de ministères à caractère scientifique, y compris le ministre de la Défense nationale, le Conseil national de recherches et Environnement Canada, songent à élaborer des politiques concernant certains aspects de la gestion du savoir, ou l'ont déjà fait. En outre, des discussions interministérielles ont eu lieu par l'entremise de groupes comme le Forum interministériel de la gestion du savoir et le Comité national sur l'accès aux données de recherche scientifique.

## La politique du Service canadien des forêts

La transformation d'un organisme à caractère scientifique regroupant des personnes intelligentes en un organisme intelligent requiert de nouvelles politiques visant à promouvoir un changement de mentalité, c'est-à-dire de partager le savoir au lieu d'en restreindre l'accès. Il s'agit du principal moteur opérationnel appuyant la création de la politique d'accès au savoir du Service canadien des forêts.

## Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite

Il s'agit d'un livre dirigé du professeur de recherche au Centre de la population et de la santé de l'Université de Montréal, et de la directrice de la recherche au Centre de la population et de la santé de l'Université de Montréal, et de la directrice de la recherche au Centre de la population et de la santé de l'Université de Montréal. Ce livre est une compilation de textes écrits par des chercheurs et des praticiens de la santé publique, et de la santé au travail. Il est destiné à servir de guide aux décideurs politiques, aux chercheurs et aux praticiens de la santé publique, et de la santé au travail. Le livre est divisé en deux parties. La première partie est consacrée à la santé publique, et la seconde partie est consacrée à la santé au travail. Le livre est écrit en français et est disponible en format papier et en format électronique.

encore plus marquées que celles mentionnées précédemment. Nous disposons, par exemple, d'indicateurs sur l'état de santé dans un pays et les effets qui en découlent, le niveau d'investissement en soins de santé et le nombre de décès et d'infirmités, mais non de mesures de la performance du système de soins de santé. Vu l'importance de ce secteur, c'est là un grave problème.

Dans l'ensemble, la disponibilité des données a évolué au fil des ans et est aujourd'hui bien meilleure. Il reste cependant encore du chemin à faire, car les gouvernements et les organismes de recherche comme le Conference Board doivent évaluer la performance en allant au-delà des mesures traditionnelles s'ils veulent isoler les déterminants économiques, environnementaux et sociaux d'une qualité de vie durablement élevée. Vu les priorités des gouvernements, leur plus grande imputabilité et le besoin d'évaluer les résultats dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'innovation et la commercialisation, nous devons investir davantage dans la collecte de données pertinentes. Nous savons souvent combien nous dépendons et quelles sont les ressources utilisées pour offrir des services, mais nous disposons rarement de bonnes mesures des effets et des impacts.

évaluer les avantages économiques de l'amélioration de l'alphabetisation. Ce rapport, qui constituait une percée, a été cité comme source de référence par l'OCDE et a incité le gouvernement américain à nous commander une étude similaire. Ulterieurement, dans le but de mieux évaluer les avantages complets d'une meilleure alphabétisation, nous sommes allés plus loin que ce que nous demandaient les Américains et avons inter-viéwé les employeurs et employés ayant suivi une formation de base. Nous avons remarqué que l'amélioration des capacités en lecture et en écriture offrait de nombreux avantages aux employeurs, ainsi qu'aux employés et à leurs familles.

Chaque année, le Conference Board publie un rapport phare intitulé *Performance and Potential*, dont un des chapitres principaux compare le Canada aux autres pays de l'OCDE en utilisant les données accessibles. Le défi consiste à observer les mesures de performance qui aident à évaluer les facteurs ayant un impact sur la qualité de vie, et à s'assurer que ces données soient compatibles pour tous les pays de l'OCDE étudiés. L'an dernier, nous avons relevé 110 indicateurs dans six catégories pour les pays de l'OCDE. Nous ne manquons pas de données, mais, une fois de plus, nous avons remarqué, dans les domaines de l'innovation et de l'éducation, des lacunes



# En quête de données qui vont au-delà des mesures traditionnelles

Gilles Rhéaume  
Conference Board of Canada

Gilles Rhéaume, président de la Conférence Board of Canada, s'occupe de politiques publiques, d'entreprises et de société.

Chaque année, le Conference Board du Canada publie de nombreux rapports, y compris des prévisions économiques basées sur des données de Statistique Canada et des études comparatives souvent basées sur des sources secondaires comme l'OCDE et Statistique Canada. Si les données traditionnelles de l'économie et de la main-d'œuvre sont bien développées et fréquemment utilisées, on remarque de plus en plus de lacunes statistiques dans des domaines importants pour le Canada, comme la santé, l'éducation, l'environnement, l'innovation et la commercialisation. Afin de placer cette affirmation en contexte, examinons quelques exemples.

Depuis 1999, le Conference Board produit des rapports annuels sur la connexité, comparant le Canada à d'autres pays de l'OCDE. La connexité est l'accessibilité et l'utilisation des technologies de l'information et des communications et des services associés afin de faciliter la communication, l'interaction et les transactions. Guidés par un groupe consultatif constitué d'experts, nous avons mis sur pied un cadre de travail pour évaluer la performance en fonction de l'ap-proche « chaîne de valeur ». Bien que l'accessibilité aux données se soit améliorée depuis cinq ans, il semble que même si nous bénéficions de riches données sur les infrastructures et que nous y avons accès, il reste des lacunes considérables dans l'utilisation de ces technologies. Nous faisons également face à des défis d'envergure en matière d'évaluation des effets et des impacts de la connexité.

En juin 2004, le Conference Board a publié un rapport intitulé *Exploring Canada's Innovation Character, Benchmarking Against Global Best*, qui compare la performance du Canada à celle des principaux pays de l'OCDE. Il s'agit d'une évaluation de la performance et du progrès basée sur la stratégie d'innovation du gouvernement fédéral. Celle-ci comprenait 10

objectifs, 15 orientations et 18 recommandations. Mais avons-nous les données pour évaluer s'ils étaient atteints? Dans certains cas, oui, mais dans d'autres, nous manquons d'information fiable. Si nous avions de bonnes données sur des mesures traditionnelles comme l'intensité de la R et D, les familles triadiques de brevets et les ressources humaines dans les emplois à caractère scientifique et technologique, nous avons constaté un manque criant de données, par exemple, sur l'innovation et la commercialisation à caractère communautaire, deux grandes priorités du gouvernement fédéral. De plus, nous manquons de données sur la capacité de la main-d'œuvre en termes de compétences essentielles à l'innovation. Ceci m'amène au domaine de l'éducation et de l'apprentissage.

Nous disposons d'information de qualité sur la diplomation aux niveaux secondaires et postsecondaires et sur la participation à l'éducation permanente. Nous savons également combien nous investissons dans l'éducation publique et nous avons maintenant de l'information sur la formation en milieu de travail, mais peu sur les effets et les impacts. Que savons-nous du niveau de compétences et de connaissances acquises par l'entrepreneuriat de l'éducation et de l'apprentissage? Avons-nous des données sur les impacts des investissements dans ces domaines sur la performance organisationnelle, la productivité ou le bien-être socio-économique? Les réponses à ces questions ne sont pas encourageantes, mais il est arrivé que des enquêtes spéciales se soient révélées utiles.

Par exemple, il y a quelques années, le Canada a participé avec d'autres pays à une enquête internationale sur le niveau d'alphabétisation des adultes. Ce sondage a permis de recueillir de bonnes données sur l'alphabétisation combinée aux caractéristiques démographiques. En se basant sur ces données, le Conference Board a pu

Calastrophes naturelles : zones sensibles

1 Une version de cet article sera publiée dans le compte rendu du Forum mondial

de l'OCDE sur les indicateurs clés, tenu à Palerme, du 10 au 13 novembre 2004.

2 Chaque année, dans le cadre de la documentation produite pour justifier l'octroi

de tous par le Parlement, le gouvernement dépose deux séries de rapports ministériels au Parlement. Au printemps, les ministères et les organismes préparent leurs Rapports sur les plans et les priorités pour l'exercice à venir et à l'automne, ils présentent leurs Rapports ministériels sur le rendement, dans lesquels ils font état de leurs réalisations au cours de l'exercice écoulé.

3 « Qualité de vie - rapport conceptuel », (2000, p. 9). Le cadre a été présenté au Parlement dans le rapport annuel de la présidente, *Une gestion axée sur les résultats* 1999.

———. 2003a. *Le rendement du Canada 2003*, Ottawa: Imprimeur de la Reine.

Ottawa, Imprimerie de la Reine.  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/03/cp-rc.f.asp>.

———. 2003b. *Le rendement du Canada 2004*, Ottawa: Imprimeur de la Reine.

<<http://www.lbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc.f.asp>>.

———. 2004-2005. *Un rapport sur les plans et les priorités*. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct_f.pdf)>.

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. S.d. <<http://www.cprm.com/fr/doc.cfm?doc=45>>.

Legowski, Barbara. 2000. *A Sampling of Community- and Citizen-driven Quality of*

Life/Social Indicator Projects, Ottawa, Réseau canadien de recherche en politiques publiques.

Mayne, John. 1999. « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement », Bureau du vérificateur général, juin. <<http://www.oag-bvg.gc.ca/dominionother.nsf/hml/99dpl.r.html>>.



Les cibles de rendement : De nombreux pays ont commencé à développer des cibles de rendement à l'échelle de la société et en font rapport dans leurs documents budgétaires, de planification ou de rendement. Si beaucoup sont d'avis que cette pratique permet de concentrer ses efforts sur certaines activités en particulier, elle a aussi soulevé quelques inquiétudes : « on a rapporté que la quête de la perfor- mance, par l'entremise des cibles de rendement, pouvait occasionner de la tricherie, créer des conséquences pernicieuses ou des distorsions et exercer une pression indue sur les professionnels (Briscoe, 2004-2005, p. 33). » Dans le cadre de sa réflexion sur les modèles de reddition de comptes pangouvernementale, le gouvernement devra explorer plus à fond les aspects positifs et négatifs des cibles de rendement.

Plus est, même si les buts de société qui sont suivis et dont il est rendu compte dans le cadre de présentation de rapports complets dépassent la seule responsabilité du gouvernement (en ce qui touche l'incidence des mesures prises par le gouvernement ou les obligations d'un gouvernement rigoureusement définies dans l'optique constitutionnelle), ils reflètent des domaines où le gouvernement a un rôle important à jouer (Conseil du Trésor, 1998, p. 26).

## Conclusion

Du point de vue du conseil de gestion du gouvernement du Canada, des indicateurs sociaux clés peuvent être utiles pour les analyses effectuées à l'échelle pangouvernementale. Ils peuvent servir à mieux comprendre les grandes tendances sociales qui se manifestent afin de guider la politique et la planification, et à établir le contexte dans lequel évaluer le rendement du gouvernement. Après avoir étudié cette possibilité, le gouvernement a produit un rapport annuel, *Le rendement du Canada*. Il n'y a pas de doute que le rapport annuel répond au deuxième de ces objectifs au sens où il donne le contexte dans lequel évaluer le rendement du gouvernement. Néanmoins, le lien explicite avec le processus de planification n'est pas fait.

Le SCT songe à étudier la possibilité de préparer un rapport de planification pour le gouvernement dans son ensemble, qui pourrait compléter *Le rendement du Canada* et faire le lien entre les rapports sur les indicateurs sociaux et une planification plus explicite à l'échelle pangouvernementale. L'aboutissement logique d'une telle démarche serait un rapport sur les *Plans du Canada* (parallèlement à l'actuel rapport *Le rendement du Canada*), ce qui concrétiserait la notion de cadre de présentation de rapports complets, qui fournirait de

L'information concernant les plans et le rendement des ministères (rapports ministériels, accessibles dans les versions électroniques des rapports pangouvernementaux), de l'information sur les retombées sociales (dans les rapports annuels sur les plans et le rendement du gouvernement concernant son ensemble) et de l'information sur les plans et le rendement du gouvernement du Canada » ou les résultats horizontaux.

## Renvois

- Bakvis, Herman et Luc Juillet. 2004. *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ecole de la fonction publique du Canada.
- Bennett, Carolyn, Lenihan, Donald G., Williams, John et Young, William. 2001. « Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires » Ottawa, Centre pour la collaboration gouvernementale. <http://kta.on.ca/pdf/cg3.pdf>.
- Briscoe, Simon. « The Trouble with Targets », OECD Observer, n° 246/247: December 2004-January 2005, p. 33.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Penser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation : rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1996, p. 2.
- . 1997. Ottawa, *Rendre compte des résultats*, Imprimeur de la Reine.
- . 1998. Ottawa, *Une action axée sur les résultats*, Imprimeur de la Reine.
- . 2000a. « Qualité de vie - rapport conceptuel », Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- . 2000b. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- . 2001. *Le rendement du Canada 2001*, Ottawa, Imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rapport/govrev/01/cp-rc\_f.asp>.
- . 2002. *Le rendement du Canada 2002*, Ottawa, Imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rapport/govrev/02/cp-rc\_f.asp>.

## Orientations envisageables à l'avenir : Planification pangouvernementale

Pendant l'établissement du cadre de présentation de rapports complets, on a fait une distinction entre deux objectifs généraux de ce type de rapport : « En particulier, il faudra que le gouvernement fasse la distinction entre le recours à cette fonction de rapport pour opérer des choix éclairés en matière de processus d'élaboration des politiques et l'établissement d'un lien explicite entre la présentation de rapports sur la qualité de vie et la définition des priorités (Conseil du Trésor,

Cette mesure s'inscrirait dans le cadre de l'engagement du gouvernement de continuer à réaffirmer les ressources des priorités faibles aux priorités élevées. Les liens établis devraient donc montrer la façon dont ce genre de rapport pourrait dicter non seulement l'établissement des priorités mais aussi la planification dans le contexte de la réaffectation – éventuellement par son utilisation par les ministères du Conseil du Trésor et du Cabinet lorsqu'ils examinent les propositions d'affectation et de réaffectation. Une mesure à court terme susceptible d'être prise consisterait à inclure des états financiers dans le rapport : combien le Canada dépense-t-il pour l'environnement, ou plus précisément, pour réduire les effets du changement climatique? Cette option va aussi dans le sens de l'exemple fourni par la province de l'Alberta dans son rapport *Measuring Up*, qui inclut effectivement les états financiers consolidés du gouvernement provincial.

Cette démarche exigerait aussi l'officialisation du processus de planification pangouvernementale, conformément aux secteurs thématiques (ou

## Nous ne disposons pas de données d'enquête cohérentes sur la « participation dans le domaine culturel », les « perceptions du racisme » ou la « tolérance personnelle » au Canada.

2000a, p. 4). » Dans sa forme actuelle, on ne sait pas tout à fait si le rapport *Le rendement du Canada* est vu comme un moyen « d'éclairer » les choix en matière de politiques ou s'il doit être rigoureusement lié à un processus de planification pangouvernementale. En conséquence, le gouvernement du Canada pourrait éventuellement apporter des éclaircissements en resser- rant les liens entre le rapport et la planification et l'établissement des priorités du gouvernement.

L'établissement d'un cadre pangouvernemental pour y insérer l'information à l'échelle de la société (voir le schéma 1) a constitué une importante innovation, et ce, depuis le rapport de 2002. Le cadre en question donne un « modèle logique » pour le gouvernement du Canada – qui établit des liens entre les contributions des programmes et des ministères gouvernementaux et les résultats « horizontaux » (ou du « gouvernement du Canada ») et, en fin de compte, les

aux « résultats du gouvernement du Canada » dont il est question pour le rendement du Canada. S'il est officialisé, le processus de planification pourrait donner un rapport pangouvernemental corrélatif sur les plans – qui servirait d'appui au rapport *Le rendement du Canada*. Dans son Rapport 2004-2005 sur les plans et les priorités, le SCT parle de son intention d'entreprendre à moyen terme « l'élaboration d'un rapport de planification pangouvernemental qui décrirait les cibles visées par le gouvernement et qui permettrait des rapports plus clairs sur le rendement du Canada à moyen terme (Conseil du Trésor, 2004, p. 32). »

Dans le cadre de cet effort visant à établir des liens entre le rapport *Le rendement du Canada* et le processus de planification pangouvernemental, plusieurs enjeux doivent être abordés : *Lacunes en matière de connaissances* : Dans certains domaines, les données disponibles sont incomplètes. Si, de façon générale, les données économiques sont considérées adéquates, les indicateurs sociaux, quant à eux, doivent être améliorés. Par exemple, nous ne disposons pas de données d'enquête cohérentes sur la « participation dans le domaine culturel », les « perceptions du racisme » ou la « tolérance personnelle » au Canada. De même, les données actuelles ne permettent généralement pas de cibler les Premières nations, les Inuits ou les Métis ou encore de différencier les autochtones vivant « dans des réserves » de ceux vivant « hors réserves ». Enfin, on constate certaines faiblesses quant à l'information disponible sur les investissements internationaux du Canada. Bien souvent, cette information ne mesure qu'un niveau d'activité ou d'extrants (comme l'Aide publique au développement), plutôt que les résultats qui découlent des extrants (comme « la résolution de problèmes liés au développement »).

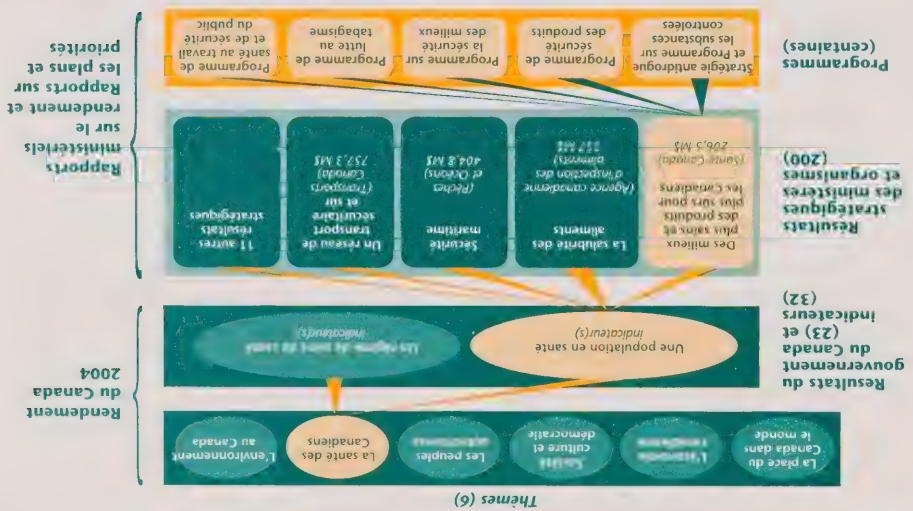


objectifs de gestion moderne décrits précédemment :

- appuyer le travail des parlementaires qui ont besoin d'un contexte pour examiner les résultats obtenus par les divers ministères et organismes;
- insister sur l'accent mis sur les citoyens par le gouvernement en servant de moyen de faire participer les Canadiens au débat sur les futures orientations stratégiques;
- promouvoir la gestion axée sur les résultats au sein du gouvernement fédéral et améliorer la qualité de l'information sur le rendement des programmes mis à la disposition des Canadiens et des parlementaires;
- soutenir la gestion horizontale et l'élaboration des politiques en donnant un aperçu des liens existant entre les diverses questions et entre les réponses à ces questions par divers ministères et organismes; et
- contribuer à la transparence des plans et des réalisations du gouvernement fédéral et à sa reddition de comptes aux Canadiens et aux parlementaires.

Après avoir déposé Le rendement du Canada 2001, le SCT a tenu des consultations auprès des Canadiens, des groupes de réflexion, des parlementaires, des gouvernements et d'autres partenaires au sujet de l'approche adoptée pour la préparation du rapport. Les consultations et les stratégies de participation ont été axées sur des questions comme le choix des indicateurs donnant une vision plus complète de l'économie, de la santé, de l'environnement et des collectivités; la présentation de l'information d'une manière maximisant la participation des Canadiens à l'élaboration des politiques gouvernementales; l'utilisation du rapport *Le rendement du Canada*

## SCHEMA 1 Le cadre pangouvernemental



pour promouvoir une culture d'ap-  
prentissage croissante sur la gestion  
des résultats et en fonction des résul-  
tats, et la participation des Canadiens  
à la définition des thèmes et des indi-  
cateurs qui reflètent leurs valeurs et la  
gamme de questions qui leur tiennent  
à coeur.

Essentiellement, on peut examiner  
les indicateurs dont il est question  
dans ce genre de rapport pangouverne-  
mental sous trois angles : les priorités  
gouvernementales; les préoccupations  
des Canadiens et l'exactitude et la  
pertinence des données (Conseil du  
Trésor, 2000a, p. 6). Plus précisément,  
les consultations décrites précédem-  
ment ont confirmé l'ensemble de  
critères suivants en ce qui touche les  
indicateurs et les mesures choisis aux  
fins du rapport :

- L'information doit être **pertinente**; les indicateurs doivent refléter les valeurs canadiennes;
- L'information doit être **temporelle**; les données doivent souligner les tendances qui se manifestent au fil

Il y a quelques autres principes impor-  
tants pour la présentation des rap-  
ports, considérés comme sacrés dans  
le rapport *Le rendement du Canada* :

- L'équilibre (donner les bonnes et les mauvaises nouvelles); la présentation de données ventillées par sous-groupes ou de données régionales (essentielle-  
ment au moyen de la version électro-  
nique)(Conseil du Trésor, 2000a, p. 6),  
et l'inclusion d'indicateurs à la fois  
subjectifs et objectifs (par exemple,  
l'état de santé autoévalué en plus de  
l'espérance de vie)(Conseil du Trésor,  
2000a, p. 3).

Le rapport doit être **compré-  
hensible**; les données doivent être  
faciles à saisir par divers publics.

- L'information doit être **compré-  
hensible**; les données doivent être  
faciles à saisir par divers publics.
- L'information doit être **compar-  
able**; il doit être possible de  
comparer les données avec celles  
d'autres pays;
- L'information doit être **disponible**;  
les données doivent être facilement  
accessibles;
- L'information doit être **disponible**;  
les données doivent être facilement  
accessibles;
- L'information doit être **compar-  
able**; il doit être possible de  
comparer les données avec celles  
d'autres pays;

duit intérieur brut (PIB) par habitant – ont été taxées d'insuffisantes pour dresser un tableau global de notre « qualité de vie ». La recrudescence de la recherche sur les indicateurs sociaux est essentiellement liée à l'effort visant à renouveler le concept de « qualité de vie ». Dans ce contexte, la « qualité de vie » se distingue du « niveau de vie » – celui-ci étant en général perçu comme l'évaluation quantitative du bien-être économique uniquement. « Par exemple, une personne peut avoir un niveau de vie élevé, mais travailler à des heures irrégulières, ne pas avoir de sécurité d'emploi et subir des niveaux de stress mettant sa vie en danger. Son niveau de vie ne traduit pas ces résultats. » (Bennett *et al.*, 2001, p. 12; voir aussi Conseil du Trésor, 2000a, p. 3).

Au Canada, le regain d'intérêt manifesté pour la recherche sur les indicateurs sociaux s'est traduit par l'effort de dresser des cadres de recherche et d'établir des rapports à l'échelle communautaire, au niveau provincial mais aussi au niveau national. Toutefois, la conduite des recherches et l'établissement des rapports à l'échelle nationale ne relèvent pas uniquement de la compétence du gouvernement fédéral. Par exemple, le Projet des indicateurs de qualité de la vie dirigé par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, un organisme privé à but non lucratif, a consisté en la création d'un ensemble prototype d'indicateurs nationaux sur la qualité de vie, pour faire ressortir la gamme de questions qui importent véritablement aux yeux des citoyens. Après avoir fait participer les citoyens à l'établissement des indicateurs pertinents, en 2002, on a publié le rapport *La qualité de vie au Canada : Bulletin des citoyens et citoyennes* (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002). On peut résumer ainsi la référence entre les efforts déployés par cet ONG et ceux du gouvernement

du Canada : l'ONG tient à apporter des éclaircissements au sujet des grands processus d'élaboration des politiques (Legowski, 2000, p. iv), tandis que le gouvernement fédéral vise à établir des liens entre ce genre de rapport et l'établissement des priorités ainsi que l'évaluation de son rendement.

### Situation actuelle

Tous ces facteurs – amélioration des rapports au Parlement, gestion axée sur les résultats, horizontalité et recrudescence de la recherche sur les indicateurs sociaux – remontent au milieu des années 1990 et soulignent un but commun : faire rapport sur les retombées et les indicateurs sociaux pour l'ensemble du gouvernement, les « objectifs [étant] de parvenir à une meilleure compréhension des grandes tendances sociales, de la part de toutes les parties prenantes, afin d'orienter l'élaboration des politiques et la planification, et d'établir le contexte dans lequel on pourrait évaluer le rendement de l'État » (Conseil du Trésor, 1997, p. 19). Cette partie de l'article présente les mesures concrètes que le gouvernement du Canada a prises pour atteindre cette destination.

### Cadre de présentation de rapports complets : En 1999, les travaux menés sur les indicateurs sociaux touchent l'établissement des rapports, consistant en trois éléments :

- des « rapports ministériels », traitant des priorités, des plans et des réalisations des ministères – soit dans les rapports sur les plans et priorités et les rapports ministériels sur le rendement<sup>2</sup>;

- des « rapports sur les initiatives horizontales », qui font état des résultats qui vont au-delà des efforts individuels d'un ministère, d'une administration ou d'un secteur en particulier;
- des rapports sur les « indicateurs sociaux ».

« Selon ce cadre, les rapports sur la qualité de vie devraient être considérés comme faisant partie d'un rapport intégré et exhaustif sur la mesure du rendement qui brosse, à l'intention des Canadiens, un tableau détaillé du rendement atteint dans des domaines intéressants les citoyens : amélioration de notre qualité de vie, degré de réalisation des objectifs sociétaux communs et résultats particuliers atteints par les programmes et services nationaux<sup>3</sup>. »

### Le rapport Le rendement du Canada : Depuis 2001, le Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) donne suite à la suggestion exprimée pour la première fois pendant l'élaboration du cadre de présentation de rapports complets, à savoir, préparer un rapport public, et de préférence le déposer au Parlement, en utilisant des indicateurs sociaux. Le premier rapport du genre s'intitule *Le rendement du Canada 2001*. La présidente du Conseil du Trésor a déposé le rapport au Parlement le 6 décembre 2001. Il est depuis déposé en Chambre annuelle ment à l'automne. Les rapports contiennent de l'information sur un ensemble d'indicateurs sociaux regroupés sous différents thèmes. L'information conjonctuelle, des comparaisons internationales et des données ventilées sont fournies, le cas échéant, pour tous les indicateurs. Les rapports fournissent également de l'information sur certains programmes gouvernementaux importants pour l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens. Ainsi, le rapport *Le rendement du Canada* contribue à plusieurs



L'une des raisons qui ont amené le gouvernement du Canada à examiner les possibilités de planifier des résultats « horizontaux », de les suivre de près et d'en rendre compte.

**Horizontalité :** Les retombées sociales et économiques mesurées au moyen des indicateurs sociaux clés et qui constituent les objectifs de l'activité gouvernementale dépassent le cadre de chaque organisation et interressent plus d'un ministère ou d'une administration, ainsi que d'autres partenaires (Conseil du Trésor, 1996, p. 2). Depuis le milieu des années 1990, on se soucie de plus en plus de repenser cette dimension horizontale de l'appareil gouvernemental. On n'a pas encore tranché la question de savoir si « l'horizontalité » dans la fonction publique est un phénomène nouveau ou pas. On pourrait dire que « [...] depuis la Confédération, les gouvernements canadiens sont préoccupés par la sempiternelle recherche d'un "gouvernement coordonné". » Toute-fois, on peut également prétendre que pendant la décennie écoulée, la complexité de la question, et la sensibilité à celle-ci, ont pris beaucoup d'ampleur (Bakvis et Juillet, 2004).

L'accent sur les résultats dont il est question précédemment, et qui s'inscrit de façon générale dans la « nouvelle gestion publique », a certainement été l'un des facteurs qui a fait de l'horizontalité une préoccupation. Parmi les autres facteurs en jeu, il conviendrait bien sûr de citer l'engagement à assurer une prestation de services uniforme et à guichet unique à la population canadienne ainsi que le développement des technologies des communications, qui facilitent la création spontanée de réseaux pour l'exécution des politiques et des programmes.

**Recherche sur les indicateurs sociaux :** Au cours des quelques dix dernières années, les mesures types des progrès que nous accomplissons en tant que société – comme le pro-

Pour le gouvernement du Canada, jette les bases d'une structure de rapports améliorés et complets.

**Gestion axée sur les résultats :** La

gestion axée sur les résultats s'inscrit dans le cadre de gestion moderne du gouvernement du Canada *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Ce cadre de gestion s'articule autour de quatre principes directeurs : mettre l'accent sur les citoyens, adopter un ensemble de valeurs, gérer pour obtenir des résultats et veiller à faire des dépenses judicieuses. Bien que, dans le passé, les gouvernements aient mis l'accent sur les intrants, les activités et les extrants, le gouvernement du Canada s'est engagé à adopter un programme de gestion moderne qui insiste sur les résultats réels. La gestion axée sur des résultats consiste, entre autres, à repenser le « cycle de vie » d'un programme ou d'une politique. « Il faut donc définir clairement les résultats à obtenir, mettre en œuvre le programme ou le service, mesurer et évaluer le rendement puis, au besoin, apporter des ajustements pour en accroître l'efficacité. Ce type de gestion amène aussi à faire rapport sur le rendement en des termes compréhensibles pour la population (Conseil du Trésor, 2000b, p. 12). » Cela signifie adopter une approche « axée sur les citoyens » à des fins de rapport. Au même titre qu'une prestation des services « axée de l'approche traditionnelle » – celle qui donne plus de poids aux organisations gouvernementales qu'aux besoins et aux priorités des citoyens – des rapports de communauté de l'information sur l'aboutissement des efforts déployés par le gouvernement à un niveau dépassant le cadre des ministères ou des programmes pris individuellement. C'est une autre raison pour laquelle il est important de faire rapport sur les indicateurs sociaux clés. C'est aussi

permanent du gouvernement du Canada. Il est indispensable de fournir aux parlementaires et aux Canadiens une information de première qualité et en temps opportun sur les plans et les réalisations du gouvernement « pour mettre en œuvre un programme axé sur les citoyens, car elle permet à ceux-ci de participer de façon plus active à la formulation de la politique publique, et de mieux la comprendre » (Conseil du Trésor, 2000b, p. 35).

Cet engagement permanent à améliorer les rapports et à fournir une information du point de vue de l'ensemble du gouvernement a joué en faveur de l'utilisation d'indicateurs sociaux clés dans les rapports du gouvernement. Par exemple, les parlementaires ont fait remarquer que les résultats des efforts déployés par le gouvernement étant souvent « décloisonnés », l'information sur le rendement individuel des ministères et des organismes se prête à une meilleure interprétation lorsqu'on peut la situer dans un contexte objectif. En 2001, une série de séminaires intitulée « Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires » a été offerte aux parlementaires, aux cadres supérieurs de la fonction publique et aux membres de la collectivité des politiques publiques. Les séminaires ont abouti à la conclusion que le fait d'axer les rapports sur les retombées sociales pourrait constituer une façon plus efficace de faire participer les parlementaires et les citoyens au processus politique, jetterait les bases d'une meilleure relation de travail entre les parlementaires et les fonctionnaires et donnerait une « perspective englobant l'ensemble du gouvernement » (Bennett et al., 2001).

Pour que ces rapports de « haut niveau » soient liés aux objectifs des programmes et des politiques du gouvernement, il faut toutefois que les gestionnaires de la fonction publique prévoient les résultats des politiques et des programmes, en suivent l'évolution de près et en rendent compte.

# Les indicateurs sociaux et les rapports – gouverne-mentaux

Tim Wilson

Secrétariat du Conseil du Trésor

Tim Wilson est analyste principal, Gestion des résultats horizontaux, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

## Résumé

Du point de vue du conseil de gestion du gouvernement du Canada (le Conseil du Trésor et son Secrétariat), des indicateurs sociaux clés peuvent s'avérer utiles pour mener à bien une analyse pangouvernementale. Ils peuvent permettre d'atteindre une meilleure compréhension des grands courants sociaux afin de mieux orienter la politique et la planification et d'établir un contexte en vue de l'évaluation du rendement du gouvernement. Les premiers travaux exploratoires du gouvernement dans ce domaine ont mené à la publication d'un rapport annuel, *Le rendement du Canada*. Il ne fait pas de doute que le rapport annuel rempli ce dernier objectif, à savoir fournir un contexte permettant d'évaluer le rendement du gouvernement. Toutefois, le lien explicite avec le processus de planification n'est pas encore établi. Le présent article décrit la méthode employée pour faire état des indicateurs sociaux utilisés dans le rapport ainsi que l'orientation que ce mode de présentation de l'information pourrait prendre au gouvernement du Canada, à savoir, l'utilisation des indicateurs sociaux en combinaison avec un processus de planification pangouvernemental<sup>1</sup>.

## de gestion

### Le point de vue du Conseil

Le point de vue du Conseil du Trésor et du Secrétariat à l'égard des principaux indicateurs sociaux n'est pas celui d'un simple technicien ou statisticien. En tant que « conseil de gestion » du gouvernement, le Conseil du Trésor du Canada et le Secrétariat considèrent les rapports sur les indicateurs sociaux clés comme essentiels pour situer le contexte pangouvernemental dans lequel s'inscrivent l'établissement des priorités et l'évaluation du rendement. En outre, de tels rapports sont une façon d'amener le gouvernement à rendre des comptes au Parlement et aux Canadiens au sujet

## Contexte

Cet article donne un aperçu de l'expérience acquise par le gouvernement du Canada quant à l'application des indicateurs sociaux du point de vue du conseil de gestion, à savoir pour la préparation des rapports pangouvernementaux. Plus précisément, cet article présente :

- le contexte dans lequel s'inscrit le concept – l'origine de l'idée consistant à utiliser des indicateurs sociaux dans les rapports pangouvernementaux au Canada et les objectifs de ce type de rapport;
- notre état d'avancement – le moyen qu'utilise actuellement le gouvernement du Canada pour rendre compte des indicateurs sociaux d'après le point de vue pangouvernemental, soit *Le rendement du Canada* (Conseil du Trésor, 2003b); et
- les orientations envisageables à l'avenir – l'utilisation des indicateurs sociaux conjointement avec un processus de planification et de rapport à l'échelle gouvernementale.

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs facteurs interdépendants sont entrés en jeu pour établir le fondement d'un rapport sur les indicateurs sociaux d'un point de vue global, au sein du gouvernement du Canada : il s'agit des projets menés pour « améliorer les rapports au Parlement », de l'engagement pris par le gouvernement à l'égard de la « gestion axée sur les résultats », de la promotion croissante d'accords de collaboration ou « horizontaux » et de rapports connexes, et de la recherche sur « les indicateurs sociaux ou relatifs à la qualité de vie ».

**Amélioration des rapports au Parlement :** Le renforcement de la responsabilité envers le Parlement et la population canadienne constitue un engagement fondamental et



accélérer la diffusion des données. Bon nombre de fichiers d'enquête sont d'une extrême complexité. Une documentation bonifiée faciliterait la compréhension de chaque fichier ainsi que la comparaison des fichiers. Là encore, un projet pilote est en cours et les résultats sont des plus prometteurs.

Enfin, il serait souhaitable qu'il y ait des fichiers synthétiques ou fictifs réalistes correspondant aux fichiers réels, pour des raisons de confidentialité. Cela offrirait aux chercheurs une plus grande souplesse dans l'organisation de leur travail.

En conclusion, les CDR offrent à leurs utilisateurs, qu'ils soient débutants ou chevronnés, un environnement très favorable. Comme le disait un de ces derniers, « bien sûr, je préférerais avoir accès aux données dans mon bureau. Mais c'est vrai que, plus d'une fois, j'ai recueilli des renseignements utiles sur un ensemble de données ou un logiciel statistique au cours d'une conversation que je n'aurais peut-être jamais entendue ou à laquelle je n'aurais jamais participé si je ne m'étais pas trouvé dans le CDR. Ces centres sont des lieux d'enrichissement mutuel propices à des échanges qui ne se feraient pas autrement. »

## Renvoi

C. Pesteau, 2003. « Evaluating Public Policy », RCRRP, décembre.

et des représentants du CRSH et de Statistique Canada, poursuit ses efforts pour simplifier le processus de demande, réduire les difficultés rencontrées dans l'analyse de divulgation statistique et autres procédures, mais il y a encore à faire. Toute suggestion d'amélioration est bienvenue.

*Il serait souhaitable que davantage d'étudiants de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycle aient recours aux services des CDR. L'année dernière, un cours pilote a été offert au centre McMaster et l'ex-pertence a été jugée concluante par le Comité de coordination national. Tous les centres seront désormais en mesure d'offrir leurs propres cours de niveau supérieur et de contribuer plus efficacement à la formation des futurs chercheurs.*

*Il serait souhaitable que les données administratives présentant un intérêt pour la recherche et les politiques soient disponibles aux chercheurs dans les CDR. À titre d'exemple, il est généralement reconnu qu'une analyse approfondie des dossiers médicaux provinciaux (consultations médicales, séjours hospitaliers, consommation des médicaments sur ordonnance, etc.) aiderait à l'évaluation des politiques publiques, mais les chercheurs ont rarement accès à ces données. Si cette information pouvait être placée dans les CDR, elle serait protégée par la Loi sur les statistiques et, par la même occasion, deviendrait accessible aux fins d'analyse. Il en est de même pour les dossiers en matière d'éducation, de justice et autres. (Un projet pilote est actuellement en cours pour voir comment cela pourrait fonctionner.) Une plus grande variété de données rendrait également les CDR plus attrayants pour le milieu de la recherche.*

*Il serait souhaitable d'améliorer de façon significative la documentation électronique des fichiers de données pour pouvoir tirer parti des progrès récents en matière de logiciel et*

existent, ils sont disponibles dans les bibliothèques universitaires.) Dans les CDR, les fichiers de travail d'une session sont immédiatement disponibles pour la suivante. Certains centres ont prolongé leurs heures d'ouvertures pour répondre aux besoins des utilisateurs. Les résultats intermédiaires peuvent être imprimés au besoin, mais pour usage exclusif à l'intérieur des CDR. Pour sortir d'un centre, les données doivent être soumises à une procédure de « protection du secret statistique » effectuée par un analyste afin de s'assurer qu'aucun renseignement personnel n'est divulgué par inadvertance. Au centre McMaster, cette procédure ne prend généralement pas plus de trois jours, et même moins s'il ne s'agit que de « modèles ». Les cas urgents, si par exemple les données doivent être présentées le lendemain lors d'une conférence, sont examinés en priorité. Les analystes connaissent les protocoles utilisés dans les centres et sont spécialistes d'un ou de plusieurs fichiers d'enquête. Ils ont aussi facilement accès au réseau des analystes et peuvent aider les chercheurs à résoudre très rapidement la plupart de leurs problèmes. Les analystes peuvent aussi assister les chercheurs dans la comparaison des données longitudinales, l'intégration de l'information des données de recensement disponibles à l'échelle d'une région dans les fichiers à analyser et le traitement de certains aspects méthodologiques complexes (notamment les procédures de pondération), etc.

Je conclurai cette réflexion par une liste d'aspects sur lesquels il serait souhaitable de se pencher dans le courant de l'année prochaine ou des deux prochaines années dans les CDR.

*Il serait souhaitable de réduire le plus possible les obstacles à l'exploitabilité des données pour passer de l'exploitation d'idées de recherche intéressantes à des publications. Le Comité de coordination national, formé des directeurs universitaires des CDR*

fondu, favorise la formation d'équipes avec les meilleurs chercheurs quantitatifs en sciences sociales au Canada, et dont l'objectif est de devenir l'un des chefs de file mondiaux de ce type de réseaux. Il contribue également à accélérer la diffusion des résultats de la recherche. Le CNCCDR a parrainé trois conférences nationales, l'une à l'Université McMaster (sur des questions économiques), une autre à l'Université de Calgary (sur des questions de politiques en matière de santé) et la troisième à l'Université de Montréal (Familles sous tension). Une quatrième est prévue à l'Université de la Colombie-Britannique (Éducation, formation et évolution du milieu de travail). Dans chacun des cas, on s'est efforcé de faire participer les responsables de l'élaboration des politiques aux discussions. Le réseau s'est entendu sur l'élaboration d'un formulaire de rapport annuel commun qui permettrait de faire le suivi des résultats des recherches effectuées dans les différents centres.

Les CDR peuvent et souhaitent offrir leurs services au gouvernement, aux groupes de politiques, aux groupes de réflexion, aux ONG et autres groupes de recherche qui se penchent sur certains sujets de recherche. S'il est vrai qu'en matière de politiques publiques il y a rarement de solution magique découlant directement de la recherche en sciences sociales, selon Caroline Pestieu (2003), une utilisation plus efficace des résultats de ces recherches pourrait conduire à un changement progressif dans la définition et la compréhension d'un problème. Le renforcement de la relation entre les chercheurs et les responsables des politiques est l'une des priorités du réseau de CDR.

## Les défis et les possibilités dans l'avenir

Le réseau des CDR est encore très jeune et plusieurs défis restent à relever. L'un d'eux est de développer le réseau pour qu'il y ait suffisamment

de centres et de services pour offrir aux chercheurs de tous les coins du pays un accès aux données raisonnable sur le plan des coûts et des délais. Le deuxième grand défi est d'assurer la santé financière des Centres à long terme. Le CNCCDR a présenté une demande de subvention auprès du CRSH et de l'IRSC qui permettrait de partager les dépenses entre les universités d'un côté et les deux organismes subventionnaires de l'autre.

Nous avons également entrepris de passer de la publication de documents autonomes à celle d'une synthèse des résultats de la recherche par sujet, ce qui permettra de mettre en évidence les résultats les plus significatifs. Enfin, sur le plan des politiques, il reste encore du chemin à faire quant à la nécessaire coopération avec les législateurs et les analystes de politique.

La clé du succès du programme des CDR est que les chercheurs puissent analyser les microdonnées dans un environnement sécuritaire qui réponde aux exigences de Statistique Canada pour que soient respectées à la fois la protection des renseignements des répondants et la confidentialité des données. Avec la création de l'IDD, du réseau des CDR et, plus récemment des réseaux stratégiques de recherche, l'avenir de la collecte et de l'analyse des données, et le développement de l'expertise en matière de recherche quantitative en sciences sociales est des plus prometteurs au Canada.

## Le programme des Centres de données de recherche – Le point de vue des utilisateurs

Byron G. Spencer,  
Université McMaster

Les commentaires suivants ont été rédigés à la demande du Projet de recherche sur les poli-

tiques dans le but de connaître le point de vue des utilisateurs des CDR. Étant moi-même directeur universitaire – j'ai profité de cette occasion pour m'entretenir avec plusieurs utilisateurs et homologues. Les commentaires qui suivent reflètent leurs réflexions et leurs préoccupations ainsi que les miennes.

À quoi ressemble l'expérience de travail dans un CDR? Il faut reconnaître l'existence de certains désagréments, et il arrive que les mesures visant à protéger la confidentialité des données soient perçues comme un manque de confiance, ce qui est bien sûr très agaçant. De plus, les chercheurs universitaires ressentent une certaine rancœur face à leur incapacité à accéder aussi facilement aux fichiers de données des enquêtes qu'à d'autres ressources bibliothécaires (ou à des fichiers d'enquêtes provenant de l'étranger).

L'accès à un CDR présente ses propres coûts et ceux-ci ne sont pas dérisoires, loin de là. Une demande au CRSH doit préciser la nature de la recherche envisagée, la méthodologie à suivre, l'ensemble ou les ensembles de données auxquels on souhaite avoir accès et l'explication de la nécessité de travailler avec des fichiers maîtres. (Le fait d'être en contact avec un analyste du CDR contribue à éviter les pièges et à gagner du temps.) En moyenne, les demandes sont à présent traitées dans les 17 jours ouvrables et même moins si le travail a déjà fait l'objet d'un examen par des pairs (p. ex., lorsqu'il est financé par le CRSH ou l'IRSC).

Travailler dans les CDR s'avère en règle générale une expérience satisfaisante. La tâche est sans doute plus facile pour ceux qui connaissent déjà bien les programmes utilisés et ont déjà travaillé avec de gros fichiers de données, mais beaucoup se sont initiés dans les CDR. (Il est souvent utile de travailler en dehors des CDR avec des fichiers de microdonnées d'usage public ou des fichiers synthétiques qui correspondent aux fichiers principaux. Lorsqu'ils



## Les principaux sujets de la recherche actuelle dans les CDR

Parmi les ensembles de données communs à tous les CDR, plus de 80 pour cent des analyses portent sur les cinq enquêtes suivantes : l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête sur la santé de la population, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu et l'Enquête sur le milieu de travail et les employés. À ce jour, 274 articles ont été rédigés et de nombreux ouvrages, des exposés à des conférences nationales ou internationales, actes, rapports à des organismes gouvernementaux ainsi que 24 thèses de maîtrise et de doctorat ont été publiés sur ces sujets de recherche. Cette production est en pleine expansion puisque de nombreux projets arrivent à terme, que de nouveaux continuent de voir le jour et que de nouveaux chercheurs ne cessent de se joindre aux centres.

Il est aussi important de noter que Statistique Canada s'inspire des recherches approfondies effectuées dans les centres pour élaborer de nouvelles enquêtes et en peaufiner d'autres en cours. Les centres offrent également d'autres possibilités. Au moins quatre projets élaborés dans le cadre des réseaux stratégiques de recherche subventionnés par le CRSH retiennent l'attention puisqu'ils ont recours aux services des CDR pour effectuer les recherches qu'ils proposent. De plus, la mise sur pied, par une équipe dirigée par Paul Bernard et incluant plusieurs directeurs de CDR, du Réseau stratégique de recherche longitudinale et sur les parcours de vie, constitue une étape logique dans l'élaboration continue de nouvelles données longitudinales en sciences sociales.

multi-niveaux. Outre les cours dispensés quotidiennement, chaque centre offre des ateliers tout au long de l'année et le CRSH apporte son soutien à des ateliers régionaux. Un projet pilote est actuellement en cours pour offrir les cours du niveau supérieur à des étudiants pouvant utiliser les CDR.

es étudiants qui choisissent cette formation sont plus susceptibles de consacrer toute leur carrière à l'analyse avancée des données. Cette formation représente donc un important investissement de la part des étudiants et de leurs conseillers et nous devons nous assurer du bon fonctionnement des Centres pour pouvoir répondre à leurs besoins à long terme.

La mise sur pied des CDR a permis de créer un réseau d'analystes, tous employés de Statistique Canada. Ceux-ci communiquent entre eux deux fois par semaine (en conférence téléphonique) sous la supervision du docteur Gustave Goldmann de Statistique Canada, directeur du programme des CDR. Les analystes échangent sur des questions de méthodologie, comme la documentation des données, les programmes statistiques, les problèmes techniques, les variables calculées et bien d'autres sujets dont un grand nombre sont soulevés par des chercheurs travaillant dans les centres. Deux bulletins techniques ont été publiés et d'autres sont à venir.

## Un accès accru aux données canadiennes

Les CDR jouent un rôle social important en réduisant de façon substantielle le coût des investigations des chercheurs qui utilisent les données canadiennes. Les chercheurs canadiens ont facilement accès à des données comme celles de la Panel Study of

On observe, dans le monde universitaire, de fortes pressions pour publier dans les soi-disant meilleures revues de la profession. Bien souvent, le siège de ces revues se trouve aux États-Unis ou, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni, et les choix des rédacteurs en chef ou des examinateurs sur les questions importantes à traiter sont influencés par les problèmes sociaux de leur pays. Le fait que certaines de nos données, uniques au monde, soient maintenant disponibles par l'entremise des CDR et que certains types d'analyse ne soient pas disponibles ailleurs, augmente considérablement les possibilités de

Income Dynamics (PSID) aux États-Unis ou de la British Household Panel Survey (BHPS) au Royaume-Uni en les téléchargeant tout simplement à partir d'un site web. Le réseau des CDR a aussi éliminé ou réduit bon nombre d'obstacles qui limitaient l'accès à des données canadiennes similaires et a ainsi augmenté la possibilité de les utiliser.

Le troisième défi mentionné dans la proposition de création des CDR était de renforcer les liens entre les travaux des spécialistes en sciences sociales et les utilisateurs potentiels des connaissances qu'ils apportent, ce qui peut se faire non seulement en diffusant les résultats des recherches aux responsables de l'élaboration des politiques, mais aussi en incluant ces derniers dans le développement des projets à mettre en œuvre dans ces centres. Le réseau national obtient dans ce domaine un succès dont les seuls centres ne pouvaient que rêver. Le CNCCDR est une infrastructure de recherche dynamique, qui, toutes disciplines et sujets de recherche con-

publication internationale et favorise la reconnaissance de la recherche canadienne en sciences sociales à l'échelle mondiale.

### Le renforcement des liens entre la recherche en sciences sociales et les politiques

# Les Centres de données de recherche Un progrès considérable dans le renforcement de la capacité de recherche en sciences sociales

**Raymond F. Currie**  
Université du Manitoba,  
Statistique Canada  
**Byron G. Spencer**  
Université McMaster

Raymond Currie est président du comité de coordination national des Centres de données de recherche. Byron G. Spencer est professeur d'économie et directeur du Research Institute for Quantitative Studies in Economics and Population Research à l'Université McMaster. R. Currie est l'auteur de l'article descriptif sur les centres de données de recherche. B. Spencer l'a enrichi de sa réflexion sur ces centres du point de vue des utilisateurs.

Cette année marque le dixième anniversaire de la création de l'Initiative de démocratisation des données (IDD). Le nom évocateur de ce programme de diffusion des données rend bien le fait que les chercheurs en sciences sociales ont maintenant un accès beaucoup plus grand aux fichiers de microdonnées à grande diffusion de Statistique Canada. Ce programme a été mis sur pied grâce au leadership et à la coopération de Statistique Canada, du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et de la Fédération canadienne des sciences sociales, et aux contributions de plusieurs ministères fédéraux. Lors de son lancement en 1995, on s'attendait à ce que l'IDD attire environ une trentaine d'universités. En fait, presque toutes les universités du pays se sont inscrites. En 2000, un deuxième programme de diffusion des données en sciences sociales, les Centres de données de recherche (CDR), est venu s'ajouter à l'IDD, renforçant considérablement la capacité de recherche en sciences sociales au Canada. Un troisième projet très prometteur est le programme de subvention du CRSH aux réseaux stratégiques de recherche.

Un consortium de six universités de premier plan (plus de vingt universités en tout participent au programme) a demandé une importante subvention à la Fondation canadienne pour l'innovation afin de mettre sur pied un réseau de Centres de données de recherche. L'objectif était de transférer des copies des bases de données du siège social de Statistique Canada dans des lieux sécuritaires, à proximité des chercheurs, tout en respectant les exigences de Statistique Canada en matière de confidentialité, et de donner accès aux fichiers principaux de données longitudinales et transversales détaillées.

## Buts des Centres de données de recherche

Le réseau des CDR apporte une réponse aux recommandations formulées en 1999 par le Groupe de

travail national Bernard sur l'avenir de la recherche en sciences sociales au Canada, dont les travaux ont fait ressortir trois obstacles importants dans ce domaine :

- la pénurie de chercheurs compétents;
- la difficulté d'accès aux microdonnées détaillées;
- enfin, l'insuffisance de liens entre le travail des chercheurs en sciences sociales et les utilisateurs potentiels de la connaissance qu'ils produisent.

- un réseau interdisciplinaire local au sein de chaque Centre incluant la représentation de partenaires régionaux et d'autres parties concernées;
- le réseau national des CDR, baptisé Comité national de coordination des CDR (CNCCDR);
- un vaste réseau externe comprenant Statistique Canada, le CRSH, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et un grand nombre d'autres organisations œuvrant dans le domaine des sciences sociales au Canada.

Le réseau des CDR répond aujourd'hui aux besoins de 1200 chercheurs impliquant plus de 600 projets approuvés. De nouveaux chercheurs et projets se greffent aux Centres de façon continue.

## Formation de nouveaux chercheurs et élaboration de méthodes de recherche

Les CDR jouent un rôle prédominant dans la formation de la prochaine génération de chercheurs quantitatifs en sciences sociales. Plus de 350 des chercheurs travaillant actuellement un tiers d'entre eux étant chercheurs principaux de leur projets. D'importants progrès méthodologiques et statistiques sont actuellement réalisés dans l'analyse des données longitudinales et



ensembles de données désidentifiées utilisés par les chercheurs, surtout au sein des ministères.

### Notes

- 1 Je tiens à remercier George Jaremek et David Wallace (RHDC), Elizabeth Rudick et Claude Langlois (Citoyenneté et Immigration Canada) et Jeanine Bus-tros (Santé Canada) de leurs commentaires. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme des positions officielles de RHDC.
- 2 Bien qu'on puisse vous pardonner de croire que nous avons toujours été censés nous en préoccuper et qu'il n'était pas nécessaire d'inventer une expression pour en parler.
- 3 Par l'intermédiaire d'identificateurs ou, plus simplement, en fusionnant des données statistiques.
- 4 Il existe aussi des contraintes financières, qui résultent des politiques de récupération des coûts dans l'univers statistique canadien.
- 5 Ce que vous pouvez savoir en prenant connaissance du code postal à six caractères qui vous indique de quel côté d'un tronçon de rue habite une personne.
- 6 Par exemple, en utilisant les trois premiers caractères du code postal seulement, ce qui étend fortement la zone couverte.
- 7 Un examen récent des ensembles de données jugés intéressants par RHDC démontre l'existence d'écarts de l'ordre de six à dix-huit mois entre la publication dans *Le Quotidien* et la publication d'un FMG, à une seule exception près : la publication rapide de l'Enquête sur la population active. Mes remerciements à Deirdre Gillieson de RHDC pour m'avoir rapporté ce fait.
- 8 Les données non masquées sont utilisées par les quelques personnes autorisées à faire des extractions de données ou à établir des liens entre elles.
- 9 Mais non pour les chercheurs de Statistique Canada, ce qui constitue une curieuse asymétrie dans le traitement.
- 10 Surtout ceux qui ont connu des défaillances sur le plan de la confidentialité, comme l'ancien RHDC.

fidélicité conforme aux normes approuvées par le Commissariat à la protection de la vie privée, y compris un régime de pénalités.

À présent, il ne fait aucun doute que l'ouverture de cadres de référence législatifs présente des risques. Le processus législatif est tel qu'on n'est jamais sûr qu'un pas de plus vers un accès légitime par devenir un pas en arrière. C'est certainement le cas lorsque même la distinction entre données masquées et non masquées, échappe souvent à ceux qui débattent d'enjeux relatifs à la confidentialité des données.

### Les risques de l'absence de solutions

Statistique Canada travaille en collaboration avec des ministères utilisateurs de données à apporter de nouvelles améliorations à l'accès aux données. Pour eux, c'est un exercice périlleux. D'une part, le grand danger de l'accès plus ouvert à des données potentiellement identifiables accroît le risque qu'on le perçoive comme un dévoilement. Cela risque d'avoir des effets néfastes sur l'ensemble du système statistique.

D'autre part, le grand danger de l'absence de solutions réside dans l'impact sur le taux de rendement des données. Le coût d'achat du genre de données dont il est question – celles qui concernent les particuliers canadiens et leur cheminement dans la vie – est plus élevée. Pourtant, toute leur utilité réside dans leur usage.

J'ai souvent dit que la relation entre les données et la recherche ressemble à celle qui existe entre un moteur et son carburant : aucun n'est particulièrement utile sans l'autre. Pourtant, cette analogie est inadéquate sur un point essentiel : le moteur épuise le carburant.

L'analyse et la recherche n'épuisent pas les données. Dans ce sens, en principe, une quantité finie de données peut servir à alimenter une grande quantité de recherches. Le taux potentiel de rendement en est donc assez élevé.

Mais ce n'est pas cela qui se passe. Les données canadiennes sont tout simplement sous-utilisées et cela, surtout à cause d'éléments qui sortent du cadre de cette analyse, comme le fait de savoir si les ressources sont véritablement consacrées à la recherche sur les politiques que ce soit au sein du gouvernement ou dans les universités. Mais cette sous-utilisation résulte en grande partie d'obstacles à l'accès en raison de contraintes liées à la confidentialité.

Une fois de plus, n'ayant pas menagé mes efforts pour justifier la rentabilité d'un investissement dans un fondement statistique plus solide de la prise de décision fondée sur des données factuelles, autrefois à Santé Canada et maintenant à RHDC, je m'inquiète du fait que je vante aujourd'hui à l'excès les taux de rendement des investissements proposés. Je m'inquiète de voir des données valant des millions de dollars utilisées pour produire des analyses valant quelques centaines de milliers de dollars. Je m'inquiète du fait que, si cela est tout le rendement que l'on obtient, peut-être l'investissement n'en vaut pas la peine.

Cela dit, si nous parvenons à améliorer l'accès aux données, l'investissement devient nécessaire puisque, en fin de compte, les décisions que nous souhaitons influencer valent des milliards de dollars. Mais, pour cela, il nous faut nous servir des données. Et pour en accroître l'usage, nous devons adopter une approche fondée sur les risques de la protection des

Réponses à des questions développées sans voir les données, ce qui limite les possibilités d'heureuses trouvailles.

## Les solutions envisageables

À ce jour, les solutions sont les suivantes : improviser pour éliminer partiellement le problème, quoique, parfois avec des frais indirects élevés. Trop souvent, le problème est que nous abordons la question de manière à empêcher l'accès aux données plutôt qu'à éviter leur usage *inapproprié*. Un exemple de la première attitude con-

## Nous devons adopter une approche fondée sur les risques de la protection des ensembles de données désidentifiées utilisées par les chercheurs, surtout au sein des ministères.

Pourtant, je peux imaginer un univers dans lequel les ensembles de données maîtres de Statistique Canada seraient accessibles aux chercheurs de RHDDC par l'entremise d'un outil comprenant des filtres, qui assureraient la suppression à la volée de l'information individuelle, p. ex., des cellules présentant un petit nombre d'observations. Aucune cellule échouant au test ne pourrait être rendue publique. Le lecteur astucieux aura pu observer qu'il est possible d'obtenir l'information manquante en procédant à

siste à tout simplement refuser l'accès. On évite ainsi l'usage inapproprié des données, mais aussi leur usage approprié. Un exemple de la deuxième attitude consiste à imposer des pénalités à l'usage inapproprié. Tant la *Loi sur la statistique* que la législation habilitante de RHDDC (le projet de loi C-23, actuellement à l'étude à la chambre des Communes) prévoient de graves pénalités en cas d'usage inapproprié de l'information concernant les participants que l'on pourrait trouver dans le cadre du travail. Combinées à la stimulation d'une prise de conscience et à la vérification régulière des politiques de protection appropriées, ces pénalités devraient suffire au sein d'organismes qui appliquent ces mesures d'exécution et ces pénalités (par exemple, un ministère fédéral). Un autre exemple lié à l'accès consiste tout simplement à ne pas publier d'ensembles de données contenant de l'information individuelle potentiellement identifiable, qui est à l'origine des FMGD dont nous avons parlé plus haut.

Plusieurs extractions. Mais on peut l'éviter – à tout le moins au sein des organismes, à l'aide de procédures de protection de la confidentialité appropriées – en interdisant carrément cette procédure et en imposant des pénalités appropriées. C'est l'une des raisons pour lesquelles la collectivité de recherche de RHDDC soutient l'insertion d'un régime de pénalités dans le code de confidentialité de la loi habilitante de RHDDC à l'étude (le projet de loi C-23) : cela pourrait ouvrir l'accès aux données en passant d'un système d'impossibilité à un système d'interdiction. Tout d'abord, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pourrait permettre de faire la distinction entre données non masquées ou identifiées et des données masquées mais qui demeurent potentiellement identifiées. Si on ne peut s'attendre à ce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énumère la gradation des risques inhérents à cette utilisation ni qu'elle impose les interventions

Pourtant, elle pourrait cependant relever la différence entre les données masquées et non masquées, et autoriser une approche fondée sur le risque, selon laquelle la protection serait, dans une certaine mesure, proportionnelle au risque. Les utilisateurs de données auraient alors la caution législative pour établir, de concert avec leurs autorités en matière de protection des renseignements confidentiels (comme le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada), des procédures reflétant le risque sous-jacent. À l'heure actuelle, il est même impossible d'envisager ce genre de distinction. Deuxièmement, il serait possible de modifier la *Loi sur la statistique* de façon à permettre l'utilisation de microdonnées masquées, mais potentiellement identifiées, de Statistique Canada par d'autres ministères à des fins de recherche et d'évaluation en la considérant comme une utilisation appropriée des données, plutôt que de maintenir le système actuel, qui exige des chercheurs qu'ils deviennent des employés réputés de Statistique Canada effectuant du travail pour celui-ci. Manifesterment, Statistique Canada doit agir à titre de fournisseur concretuel de données personnalisées à ses ministères clients quand ce sont ces derniers qui financent la cueillette de données. Il devrait exister des mécanismes et des protocoles permettant aux ministères d'avoir accès à ces données à des fins d'analyse des politiques comme s'il s'agissait des données du ministères, tout en respectant toutes les exigences nées-saires et légitimes en matière de protection des renseignements personnels et de confidentialité (par exemple, s'abstenir de les utiliser à des fins administratives). Cette entente pourrait être conditionnelle au maintien, par le ministère, d'un régime de con-



À certains égards, les procédures d'accès à ces données masquées sont plus lourdes que dans le cas de l'accès direct aux données administratives identifiées sous-jacentes, en dépit du fait que le risque de révélation de renseignements personnels est beaucoup plus faible. Vu l'importance de la protection des renseignements personnels, les procédures de protection sont nécessaires. Elles sont cependant coûteuses, et ce, de deux façons. Il y a d'abord le coût

### *Avec le système actuel, on ne peut qu'obtenir des réponses à des questions développées sans voir les données, ce qui limite les possibilités d'heureuses trouvailles.*

nées de recherche (CFDR) à Ottawa à l'intention des analystes et des chercheurs en politiques au sein des ministères fédéraux. Il existait de nombreuses procédures spéciales pour donner accès aux membres de la fonction publique fédérale auparavant, mais on observait un manque d'unité formité considérable sur le plan de l'accès. Ce qui valait pour certain ne valait pas pour d'autres.

fiable avant de les leur remettre. Cela exige d'y consacrer des ressources et, souvent, il n'est pas possible de satisfaire les exigences d'actualité d'un sous-ministre qui a besoin de l'information sur-le-champ. De plus, Statistique Canada risque de facturer le coût de ce service.

Les chercheurs, tant universitaires que ceux du gouvernement du Canada, peuvent aussi avoir directement accès aux fichiers-maîtres de données de Statistique Canada. Cela exige cependant du chercheur qu'il soit réputé être un employé de Statistique Canada et effectue certaines tâches pour cet organisme, par exemple, publier conjointement les résultats de ses recherches. Encore une fois, il n'est pas facile d'être un employé réputé de Statistique Canada : cela exige à la fois la mise en œuvre de ressources et du temps. Ainsi, le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) doit

passer par un processus d'examen par les pairs avant de faire approuver un projet, dont la formulation d'opinions sur la valeur d'un projet, même pour les chercheurs du gouvernement fédéral<sup>9</sup>. Souvent, ce genre de processus ne convient pas à la recherche sur les questions essentielles de politiques, puisqu'il n'est pas toujours possible de mettre la recherche à la disposition du public, à tout le moins pendant les semaines précédant les décisions du Cabinet.

De plus, lorsque Statistique Canada (ou d'autres fournisseurs comme l'Institut canadien d'information sur la santé ou ICIS) envisage de faciliter l'accès aux chercheurs, elle ne les voit trop souvent que comme la collectivité de recherche universitaire. Statistique Canada avait déjà mis en place un nombre assez élevé de centres de données de recherche (au sein desquels des chercheurs peuvent être des employés réputés de Statistique Canada et avoir accès aux fichiers-maîtres de données moyennant une supervision) avant d'installer le Centre fédéral de don-

de recherche sont exploitées par les institutions qui les partagent et imposent souvent des frais aux chercheurs d'universités non affiliées, aux organismes sans but lucratif ou aux groupes de réflexion. Nombre de ces chercheurs ne peuvent avoir accès à l'information qu'en payant le coût des exécutions de programmes à Statistique Canada, l'autre option étant d'attendre un éventuel FMGD.

Nous ne pouvons déplorer le manque d'utilisation des données dans le discours sur les politiques publiques si nous empêchons leur utilisation.

L'utilisation de données administratives internes à des fins de recherche et d'évaluation rencontre des obstacles semblables, même si elles sont, elles aussi, masquées en vue de ces utilisations. Au sein de la plupart des ministères<sup>10</sup>, des procédures complexes sont aujourd'hui en place afin de protéger les données administratives individuelles utilisées à des fins de recherche et d'évaluation. Nous expliquons dans l'encadré ci-contre la façon dont Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) assure la protection de ces données.

des ressources chargées de l'administration des processus. Deuxième élément, sans doute pire : la perte d'une exploration libre des données. À l'heure actuelle, les chercheurs doivent préciser le genre d'hypothèses qu'ils ont posées, parfois même les éléments de données dont ils ont besoin pour tester ces hypothèses préliminaires. Souvent, ils ne peuvent plus se contenter d'explorer les données en montant de nombreux tableaux croisés et en effectuant des régressions à l'aide de nombreuses variables explicatives à mesure que les idées leur viennent. C'est souvent perçu comme une démarche boiteuse, appelée « aller à la pêche aux données ». Les chercheurs doivent se mettre en file pour faire effectuer leurs tâches par d'autres. Cela me rappelle l'époque des cartes à perforer et des traitements par lot effectués de nuit, fait révélateur de mon âge mais qui me rappelle combien ce modus operandi manquait de créativité.

Lorsqu'on examine des données brutes, il arrive souvent que l'on puisse observer des relations inattendues par hasard. Avec le système actuel, on ne peut qu'obtenir des

données masquées et non masquées. En général, le public pense que les chercheurs ont facilement accès aux données non masquées, c-à-d., contenant plein de renseignements personnels reliés à leur nom. C'est totalement faux. Généralement, les chercheurs n'ont accès qu'à des données masquées.

## Les façons de contourner le problème

Statistique Canada et d'autres détenteurs de données ont, bien sûr, mis au point des façons de contourner certains de ces problèmes d'accès à des données potentiellement identifiabiles. L'une d'entre elles consiste pour Statistique Canada à faire la recherche à l'aide des données. À certains égards, de nos jours, ce ne sont pas les ministères d'orientation du gouvernement du Canada qui déploient les plus grands efforts de recherche pertinente pour les politiques, mais bien Statistique Canada. C'est en partie nécessaire. Statistique Canada ne peut obtenir la qualité de données que nous recherchons si elle se contente de « fabriquer des données ». Elle doit effectuer de la recherche pour s'assurer que les données conviennent aux chercheurs. Mais rien ne dit que Statistique Canada doit être la seule à utiliser ces données à des fins de recherche. Seuls ses chercheurs ont toutefois un accès relativement libre aux données, de sorte que, par défaut, ils sont les seuls à être en mesure de faire une bonne partie de la recherche. C'est loin d'être idéal. Statistique Canada ne devrait pas en fait avoir un accès préférentiel aux données, que ce soit en termes absolus ou dans un court délai. Elle ne peut effectuer de la recherche sur des questions vraiment politiques, assimilables à des faits confidentiels du Cabinet : cela ne fait pas partie de son mandat. Pourtant, les personnes qui ont ce mandat ne jouissent pas de la même facilité d'accès aux données.

## Les procédures de RHDC visant la protection des données personnelles administratives à des fins de recherche

- Les données longitudinales utilisées à des fins de recherche ne comportent pas d'identificateurs individuels.
- Les données approuvées en vue d'un projet sont limitées à celles qui sont essentielles pour répondre à des questions précises et approuvées sur la recherche ou l'évaluation. Si elles sont superflues, les données relatives au lieu géographique et à l'âge sont donc rassemblées en grands groupes.
- Il arrive assez fréquemment que nous ne travaillions qu'avec un échantillon de données (assez souvent 10 % seulement), ce qui signifie, p. ex., qu'il n'y a qu'une chance sur dix qu'un particulier fasse partie de l'ensemble de données.
- Les données sont fournies dans un fichier de base de données qu'on ne peut comprendre que si l'on en connaît le format. Et celui-ci n'est divulgué qu'à des chercheurs approuvés.
- Les données elles-mêmes sont chiffrées. Seuls les chercheurs approuvés en obtiennent la clé de déchiffrement, qui leur est remise séparément. Par conséquent, même si un CD de données s'égarait, il est inutilisable pour la personne qui le trouve.
- Le chercheur est extrêmement sensibilisé à l'obligation de protéger l'information personnelle.
- Le chercheur ne peut conserver les données que pendant la durée du projet. Il doit ensuite les retourner. Certaines données sont détruites à leur retour, alors que d'autres sont conservées sous clé pendant une période déterminée (et approuvée au préalable) après la fin du projet, au cas où d'autres analyses seraient nécessaires (ce qui devra également être approuvé).

à de graves problèmes. Son propre fichier partagé étant devenu inutile, il n'est jamais en mesure d'avoir accès au fichier-maître puisque beaucoup de répondants ont explicitement refusé de partager des données avec ce ministère. Il existe d'autres façons d'avoir accès aux données, mais en suivant des procédures souvent peu pratiques et parfois pénibles. Une de ces approches consiste, pour les chercheurs, à obtenir un accès indirect : ils demandent à Statistique Canada de récupérer les données pour eux et de les regrouper jusqu'à rendre l'information personnelle non identifiable.

Une autre façon de contourner le problème réside dans les « fichiers partagés » : l'organisme responsable d'une enquête demande aux répondants s'ils permettent que leur dossier (masqué) soit partagé avec un ministère à des fins de recherche et d'évaluation particulières. Cette méthode a porté ses fruits dans le cas d'un seul ministère : Santé Canada avec l'Enquête sur la santé de la population (ENSP) et l'Enquête sur la santé dans les collectivités (ESCC). Il est moins évident qu'elle peut fonctionner avec plusieurs ministères et, si les pourcentages d'acceptation du partage chez les répondants sont faibles, le ministère est confronté



de distinction entre les types de don-

Et les données individuelles concourent à la dissimulation des phénomènes que nous recherchons et qui opèrent au niveau de l'individu. En conséquence de tous ces éléments, nous cherchons généralement à nous servir de grands ensembles de microdonnées et à les structurer de façon à refléter les situations auxquelles sont confrontés les Canadiens, leurs familles et leurs ménages pendant une bonne partie de leur existence. Nous bâtissons aujourd'hui d'énormes modèles de microsimulation qui consomment une telle quantité de données qu'un seul ensemble ne pourra jamais suffire, ce qui nous oblige à nous intéresser au couplage des données<sup>3</sup>. Une fois ces Canadiens statistiquement inscrits dans des modèles de microsimulation, nous les aiguillons à l'aide d'instruments de politiques simulés pour voir comment ils réagissent. Il suffit de considérer en particulier les questions de répartition qui devraient toujours préoccuper une société qui s'intéresse aussi bien à l'efficacité qu'à l'équité en matière économique.

C'est pourquoi la demande de données s'est accrue, et ce, plus rapidement que la masse de données disponibles.

## La croissance de la protection des données

La deuxième explication à la situation paradoxale du foisonnement simultané des données et des plaintes résulte de contraintes liées à l'accès aux données résultant de problèmes de confidentialité<sup>4</sup>.

Bien sûr, il y a d'énormes avantages à protéger les renseignements personnels dans un système statistique. Tout d'abord, et c'est une question de principe, les Canadiens ont indéniablement le droit à la confidentialité de ces renseignements. De plus, à titre d'utilisateurs de données, nous tenons à inciter fortement les Canadiens à être véridiques lorsqu'ils nous donnent de l'information statistique. La volonté de Statistique Canada de protéger efficacement les renseignements confidentiels découle de sa reconnaissance du fait que les Canadiens peuvent conserver l'information pour eux – en s'abstenant de répondre – ou la dissimuler – en donnant des réponses inexactes. Nous oublions souvent, cependant, à quel point les Canadiens souhaitent

pas facile. Bien sûr, il y a d'énormes avantages à protéger les renseignements personnels dans un système statistique. Tout d'abord, et c'est une question de principe, les Canadiens ont indéniablement le droit à la confidentialité de ces renseignements. De plus, à titre d'utilisateurs de données, nous tenons à inciter fortement les Canadiens à être véridiques lorsqu'ils nous donnent de l'information statistique. La volonté de Statistique Canada de protéger efficacement les renseignements confidentiels découle de sa reconnaissance du fait que les Canadiens peuvent conserver l'information pour eux – en s'abstenant de répondre – ou la dissimuler – en donnant des réponses inexactes. Nous oublions souvent, cependant, à quel point les Canadiens souhaitent

pas facile. Bien sûr, il y a d'énormes avantages à protéger les renseignements personnels dans un système statistique. Tout d'abord, et c'est une question de principe, les Canadiens ont indéniablement le droit à la confidentialité de ces renseignements. De plus, à titre d'utilisateurs de données, nous tenons à inciter fortement les Canadiens à être véridiques lorsqu'ils nous donnent de l'information statistique. La volonté de Statistique Canada de protéger efficacement les renseignements confidentiels découle de sa reconnaissance du fait que les Canadiens peuvent conserver l'information pour eux – en s'abstenant de répondre – ou la dissimuler – en donnant des réponses inexactes. Nous oublions souvent, cependant, à quel point les Canadiens souhaitent

## La volonté publique de partager les données avec les chercheurs

Santé Canada a toujours eu accès à de l'information personnelle grâce à deux enquêtes d'un grand intérêt pour ce ministère : l'Enquête nationale sur la santé de la population (ENSP) et l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC). Dans les deux cas, on demande aux répondants s'ils acceptent que leurs réponses soient transmises à Santé Canada à des fins exclusivement statistiques. Et dans les deux cas, environ 95 pour cent des répondants donnent leur accord. Dans les deux études, on demande également aux répondants s'ils autorisent la consultation de leur dossier administratif personnel provincial de santé par des chercheurs de Statistique Canada à des fins statistiques. Plus de 90 pour cent donnent leur accord. En général, les répondants aux enquêtes de Statistique Canada acceptent également de laisser Statistique Canada consulter leurs données de revenu recueillies par l'Agence du revenu du Canada.

L'incapacité à évaluer les risques

Comment en sommes-nous arrivés là? Tout d'abord, en raison de notre incapacité à évaluer les risques. Par ailleurs, nous adoptons des pratiques mises en place avant la multiplication des nouvelles sources de données et technologies de gestion de l'information, pratiques qui supposent que ces nouvelles sources sont plus une menace qu'une occasion de mieux gouverner. Dans presque tous les domaines où les gouvernements font face à des problèmes de risques, on leur demande d'évaluer la portée des risques, soit une combinaison de la probabilité, des conséquences et de la réversibilité d'un problème potentiel. On leur demande en outre de consacrer des efforts à réduire les risques ou à les



# Recherche des données désespérée- ment

Cliff Halliwell  
Ressources humaines et  
Développement des  
compétences Canada.

Cliff Halliwell  
est directeur général  
de la Direction des politiques et  
de la coordination de la recherche,  
du Développement humain  
et du Développement des  
compétences et du  
Canada.

**I**maginez que vous soyez spécialiste de la recherche quantitative et que vous veniez de rentrer au Canada après avoir passé un quart de siècle sur une autre planète. Vous ne tarderiez pas à être confronté à une situation paradoxale en apparence.

D'une part, vos collègues chercheurs vous sembleraient disposer de données dont l'abondance dépasserait vos rêves les plus fous. En effet, ils ont bénéficié de l'explosion de riches ensembles de données, y compris des données longitudinales et administratives dont on ne pouvait que rêver 25 ans plus tôt.

D'autre part, ils ne cessent de se plaindre du manque de données ou du manque d'accès aux données existantes.

D'où vient cette situation paradoxale?

## L'explosion de la demande

C'est en partie ce qu'un économétricien appellerait un problème d'identification. Vous êtes témoin d'une hausse importante de l'approvisionnement en données, impressionnante en elle-même puisque des centaines de chercheurs ont aujourd'hui accès à des microdonnées inaccessibles jusqu'à présent. Ce que vous ne pouvez observer directement est une hausse encore plus considérable de la demande.

Premièrement, les gouvernements réclament davantage de mesures de la performance et plus d'information à cet égard, dans le cadre d'un vaste effort vers une plus grande imputabilité publique relativement à l'argent dépensé et aux résultats obtenus. Afin de satisfaire à cette demande, nous publions aujourd'hui une pléthore de rapports de performance. Et cette demande ne peut que croître puisque, à l'heure actuelle, ces rapports n'en sont qu'à leurs débuts et ne présentent que des indicateurs de mesure de résultats intermédiaires et ultimes.

Quand (ou si) ils arriveront à maturité, ils devront renseigner sur l'attribution : la différence dans les résultats attribuable aux politiques et programmes publics. Comme elle nécessite des évaluations rigoureuses, cette activité exigera de très nombreuses données (données d'enquêtes et administratives, souvent longitudinales). Deuxièmement, les gouvernements et les fonctionnaires exigent également une prise de décision davantage fondée sur des données factuelles, expression dont l'utilisation n'était sans doute pas aussi fréquente quand vous avez quitté la planète il y a un quart de siècle. Cela pourrait bien refléter la fameuse érosion de la confiance envers les élites de la société, de sorte qu'il ne suffit plus de dire « faites-nous confiance » pour justifier des politiques publiques. Cela peut aussi refléter la nécessité de respecter des contraintes budgétaires, qui imposent aux gouvernements des choix plus difficiles.

Troisièmement, les types de questions sur lesquelles les gouvernements veulent voir les chercheurs se pencher sont beaucoup plus complexes qu'il y a un quart de siècle. Nous témoignons aujourd'hui d'un intérêt plus marqué envers les antécédents des situations que nous observons, par exemple les facteurs socio-économiques en raison desquels certaines personnes sont en bien meilleure santé que d'autres, ou les conséquences de choses que nous observons, comme l'impact des soins de santé durant la petite enfance sur la performance dans les études et au travail par la suite. Dans bien des cas, les situations que nous observons – les prétendues causes et les prétendus effets – sont séparées non plus seulement par des années, mais par des décennies.

Quatrièmement, il nous faut aussi examiner les individus et les répartitions. Le ménage ou l'agent représentatif constitue toujours un bon point de départ pour certains types d'analyses mais pas plus. Trop souvent,

fertilité, de nuptialité, d'éducation et de comportements de la population active (mais non sur les impôts et les programmes de transfert du gouvernement). Un projet mené récemment avec Santé Canada a permis d'appliquer le POHEM à l'évaluation de l'incidence potentielle de la détection du cancer colorectal. Un certain nombre d'essais contrôlés ont été publiés dans la littérature portant sur l'efficacité d'un type ou l'autre de détection (p. ex., le sang occulte fécal et la sigmoidoscopie), mais ces essais étaient fondés sur des populations assez peu représentatives. Avec POHEM, il était possible de lier les résultats de ces études, surtout leurs taux de détection faux positifs et faux négatifs, aux données détaillées sur l'incidence du cancer à partir d'un registre tenu par Statistique Canada et un modèle exhaustif des coûts du cancer colorectal, afin d'estimer les coûts et avantages de divers scénarios pour la population canadienne, selon une périodicité (biennale, par exemple), des tranches d'âges précises (p. ex., entre 50 et 69 ans) et le taux de participation. Les résultats de ces simulations ont ensuite été exploités par un panel de cliniciens experts rassemblés par Santé Canada en vue de la publication de directives communes sur la détection du cancer colorectal.

Une autre application du POHEM, en partenariat avec la nouvelle Agence de santé publique du Canada, vise à évaluer et prévoir les interactions entre les comportements « sains », comme l'activité physique, les effets proximaux tels que l'obésité, et les autres effets comme le diabète et les maladies cardiaques. L'objectif, ici, est de créer un cadre analytique avec lequel on peut projeter l'incidence de différentes interventions, vis-à-vis, par exemple, de l'exercice ou du régime alimentaire, sur la santé des Canadiens.

Une autre application récente du POHEM portait sur la question clinique délicate de la pertinence de

prescrire un médicament dont on connaît à la fois les avantages et les dangers. L'exemple récent le plus connu nait de la douleur musculo-squelettique, mais également des risques de maladies cardiovasculaires. Il y a quelques années, le Tamoxifène illustrait également ce problème. On en faisait une utilisation nouvelle, afin de prévenir le cancer du sein chez des femmes en santé, mais dont le risque était élevé, du fait que leur sœur ou leur mère était atteinte, par exemple. Dans ce cas, un important essai clinique venait de démontrer que ce médicament permettait de prévenir très efficacement les nouveaux cas de cancer – à tel point que les essais ont été arrêtés très tôt, car on a considéré qu'il était contraire à la déontologie de refuser ce médicament aux participantantes à haut risque qui prenaient le placebo. Cependant, les résultats publiés montraient clairement que le Tamoxifène prévenait également des effets nuisibles, et qu'au bout du compte, le taux de mortalité demeurait le même. En outre, la population inscrite à l'étude venait surtout des États-Unis, et ne représentait pas forcément les femmes qui prendraient le médicament, s'il était approuvé, au Canada.

Le POHEM a néanmoins permis de répondre à la question suivante : « Que se passerait-il si le Tamoxifène était approuvé et mis en marche au Canada, de la même façon qu'il l'a été au États-Unis, par la Food and Drug Administration? ». Il s'agissait d'une analyse complexe, exigeant encore une fois une importante synthèse de données. À titre d'exemple, cette étude se fondait sur les cas détaillés de cancer du sein à des âges précis et sur les coefficients de survie du Registre national du cancer. D'autres facteurs ayant une influence sur l'incidence de cancers du sein et leurs corrélations ont été tirés de l'Étude nationale canadienne sur le dépistage du cancer

## Note

1 Pour une analyse plus poussée de cette question, voir l'article de Picot et Webber sur les enquêtes longitudinales.

Ces différents exemples montrent que le traitement moderne des données a permis de concevoir une panoplie d'outils analytiques nouveaux et efficaces. Non seulement les ordinateurs ont-ils permis à Statistique Canada d'entreprendre des enquêtes beaucoup plus complexes et détaillées, y compris des enquêtes longitudinales, mais ils ont également rendu possibles des analyses statistiques bien plus riches, les modèles de simulation, particulière-ment. Par conséquent, Statistique Canada est entrée dans une nouvelle ère, en fournissant non seulement des données, mais également des outils analytiques informatiques permettant à nos utilisateurs plus exigeants de poser de nouvelles questions hypothétiques et d'y trouver des réponses. Ces résultats, fondés sur des modèles de simulations, montrent que les données seules ne suffisent plus; elles deviennent un élément indispensable à la base des faits plus vaste du discours national.



bles de données parfois longitudinales, fondamentaux pour l'élaboration de descriptions statistiques de ces dynamiques de transition, mais non en un seul ensemble. Il s'agit donc, de nouveau, de faire une synthèse de cette information – en observant et en extrayant un réseau systématique de régularité empirique à partir de différentes enquêtes, et en mettant ensuite sur pied un cadre de simulation informatique. Celui-ci doit se fonder sur ces descriptions de l'évolution des caractéristiques des personnes au cours du temps, afin de créer des biographies synthétiques mais réalistes pour de vastes échantillons de personnes hypothétiques. On peut alors changer des aspects clés du comportement – tels que les retraites et la participation des femmes au marché du travail – afin d'explorer les incidences de la taille de la population active par rapport à la population de retraités, sur plusieurs décennies. À partir de ce genre de scénarios, d'autres questions peuvent être axées sur les changements possibles aux politiques publiques, telles que la réglementation qui influence la structure incitative des régimes de retraite privés, ou l'appui aux congés parentaux et aux garderies. Le troisième exemple concerne le domaine de la santé. Statistique Canada a créé un modèle jumeau à LifePaths appelé POHEM, Modèle de la population et de la santé. Sur le plan méthodologique, les questions sont très semblables. Pourtant, il existe de nombreux domaines où l'on a besoin de savoir en quoi les changements de comportement ont une incidence sur l'état de santé. La principale différence entre les deux modèles est que le dernier est axé sur les dynamiques des facteurs-risque tels que le tabagisme, l'obésité, le cancer et les maladies cardiaques, et les caractéristiques de l'état de santé, comme la mobilité et la douleur. Pourtant, il se fonde sur LifePaths en incorporant l'information détaillée sur les dynamiques de transitions en matière de

et les prestations du Régime des pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec. Lorsqu'on a répété cet exercice de comparabilité générationnelle dans le contexte, plus riche et plus représentatif, des cohortes de naissances qui se chevauchent dans LifePaths, le résultat était fort différent. Décortiquer les caractéristiques de « l'agent représentatif » afin de refléter les écarts réalistes des niveaux de revenus chez les hommes et les femmes de cohortes successives, à la fois à un âge donné et au cours de leur vie, a démontré qu'il y avait une bien meilleure redistribution au sein de chaque génération, grâce aux impôts et aux transferts du Canada, qu'entre les générations. Ainsi, l'analyse LifePaths a mis en évidence les limites des analyses économiques universitaires conventionnelles de comparabilité générationnelle. Elle illustre également l'énorme potentiel d'analyse d'une série de questions politiques importantes, y compris non seulement la durabilité fiscale du régime de pensions du Canada malgré le vieillissement de la population, mais aussi le revenu adéquat pour les personnes âgées de demain. Plus récemment, le modèle LifePaths s'est révélé fondamental au travail sur le volet du Projet de recherche sur les politiques portant sur le vieillissement de la population et sur la flexibilité des parcours de vie. Une des questions politiques centrales du projet était de déterminer dans quelle mesure la génération des baby-boomers viellissant et approchant de la retraite allait laisser en héritage des pénuries et (ou) des pressions fiscales excessives. Le cas échéant, il nous faut entrelacer non seulement des dynamiques de transition du marché professionnel et de la démographie, centrales au projet des retraites des auxiliaires familiales, mais également des dynamiques de déficiences, de l'utilisation du temps et de l'épargne privée. Encore une fois, les données existent dans ces domaines, de même que des ensem-

enquêtes longitudinales auparavant, la question concernait les coûts et avantages à long terme de cette politique. La seule façon de surmonter ces défis analytiques est de combiner synthèse de données et modèle de microsimulation. Dans ce cas, cependant, la synthèse était beaucoup plus complexe, car elle devait comprendre les représentations statistiques des dynamiques : quelles étaient les probabilités de mariage à différents âges? Dans quelle mesure celles-ci dépendaient-elles de l'éducation et de l'expérience professionnelle? Qu'en est-il de l'influence de la fertilité sur le mariage et vice-versa? Il y a plusieurs années, LifePaths, exemple des avantages de cette approche, a servi à examiner les questions d'équité générationnelle. Au cours des années 1990, les préoccupations entourant les déficits des gouvernements nationaux ont poussé ces derniers à étudier également la dette accumulée. Certains analystes américains ont conçu une méthodologie appelée « comptabilité générationnelle », grâce à laquelle ils avançaient que la dette accumulée était un fardeau injuste pour les générations futures. Cependant, les méthodes sous-jacentes étaient plutôt simplistes, comme celle qui consistait à utiliser uniquement une personne moyenne ou un « agent représentatif » pour chaque génération, en négligeant complètement l'Histoire, telle que les cohortes de personnes qui ont connu la Grande Dépression des années 1930, et en partant de taux de croissance constants jusqu'à l'infini. À l'inverse, LifePaths génère des cohortes de naissances réalistes, qui reflètent des schémas historiques et projetés, et intègrent l'hétérogénéité des variations de comportements au cours d'une vie, qu'il s'agisse de mariage ou de fertilité. Ces cohortes réalistes vivent des expériences professionnelles différentes, avec les conséquences sur leur impôt personnel sur le revenu et sur les transferts qu'elles impliquent, telles que les pensions de vieillesse

Or, ce n'est que depuis l'arrivée du traitement informatique moderne et rapide que les enquêtes à grande échelle, comportant plusieurs variables, et les autres ensembles de données qui fournissent de quoi alimenter ces synthèses de données sophistiquées, sont possibles. C'est le cas également pour des types d'analyses statistiques de données, plus complexes mais nécessaires, et pour les micromodèles de simulation modernes (par opposition aux macromodèles). Le premier des trois exemples que nous avons évoqués, la base de données et le modèle de simulation de politique sociale de Statistique Canada (BD/MSPS) date d'il y a environ 20 ans. (Les modèles liés remontent à la Commission royale Carter au sujet de la réforme fiscale au Canada, dans les années 1960, et des modèles semblables à la BD/MSPS étaient utilisés aux États-Unis il y a plus de 30 ans.) La BD est un exemple de synthèse de données, alors que le MSPS permet à ses utilisateurs de poser des questions hypothétiques sur les politiques et d'y répondre précisément.

La genèse de la BD/MSPS était liée en partie à la Commission royale McDonald, dont une des recommandations était le revenu annuel garanti. L'étude sérieuse de cette idée date également du milieu des années 1970, avec le Document de travail sur la sécurité sociale au Canada de M. Lalonde. Ce genre d'orientation politique est très vaste et touche de nombreux programmes gouvernementaux existants ainsi que le régime fiscal. Par conséquent, pour analyser les répercussions de l'adoption d'une telle proposition, une base de données comprenant tous les principaux éléments s'imposait, afin de déterminer à la fois comment fonctionnaient les programmes du moment et comment définir les niveaux d'admissibilité et de prestations du nouveau programme. En plus des données sur la composition des familles, cette base comprenait de l'information sur les revenus

de sources diverses, les revenus hebdomadaires (selon l'expression employée par le système d'assurance-chômage), et les déductions nécessaires pour calculer les impôts à payer. Malheureusement, il n'existait pas de base de données unique comprenant tous les renseignements nécessaires. Ceux-ci existaient, mais étaient éparpillés entre différents ensembles de données. Par conséquent, on a créé la BD au terme d'un exercice de synthèse – semblable par son esprit à ce qui était déjà utilisé dans les comptes nationaux, mais radicalement différent et plus complexe dans la mesure où les données devaient être cohérentes pour les personnes, les familles et les ménages, et pas seulement pour de larges secteurs de l'économie.

Un défi semblable s'est présenté lors des débats qui ont mené à la mise en place de la taxe sur les produits et services (TPS), à la fin des années 1980. Un crédit remboursable de la TPS, intégré au système fiscal et permettant de faire contrepois à l'incidence régressive de la taxe, était alors à l'étude. Or, la répartition distributionnelle sur des ménages aux revenus différents, du prix taxé des dépenses sur les dépenses, et d'un crédit d'impôt remboursable à même l'impôt sur le revenu, exige des données sur les habitudes de dépenses et les revenus des personnes et des ménages. La BD est un outil unique au Canada, qui fournit une synthèse de données conçue précisément pour permettre une telle analyse. En outre, le MSPS est étroitement lié à l'architecture de la BD, afin de permettre aux analystes – à l'aide de leur propre PC – d'essayer toutes sortes de

scénarios de politiques et d'évaluer à la fois leurs incidences fiscales et distributionnelles. Depuis peu, les journalistes travaillent parfois avec Statistique Canada pour mener des simulations, à l'aide de la BD/MSPS, des éléments-clés des programmes électoraux des grands partis politiques, dont ils publient ensuite des analyses. Les journalistes travaillent également en vente, et est utilisée par un certain nombre de ministères, provinciaux ou fédéraux, et de groupes de réflexion sur les politiques. Le deuxième exemple de ces méthodes prometteuses est le modèle LifePaths de Statistique Canada, né lors des travaux du comité spécial du Parlement de la réforme des pensions, où la question la plus controversée portait sur les retraites des auxiliaires familiales. À l'instar des revenus annuels garantis et de la TPS, il ne s'agissait pas uniquement d'une question de politique d'envergure, sur les plans politique et fiscal, mais également d'un défi important sur le plan analytique. Le projet de retraite des auxiliaires dépendait de trois types de caractéristiques socio-économiques – la situation de famille, les revenus des deux conjoints et la fertilité. En outre, cette proposition était par nature dynamique ou longitudinale. Il s'agissait de déterminer l'incidence de la situation de famille et de la fertilité, combinée aux revenus des personnes ayant entre 20 et 40 ans, sur l'admissibilité aux retraites après 65 ans. Or, ces données longitudinales n'existaient tout simplement pas. De plus, même si nous avions mené des

*Dans le cas du modèle LifePaths, il nous faut entretenir non seulement des dynamiques de transition du marché professionnel et de la démographie, mais également les dynamiques de déficiences, de l'utilisation du temps et de l'épargne privée.*



# Quand les données ne suffisent pas...

Michael C. Wolfson  
Statistique Canada

Michael C. Wolfson est statisticien en chef, Secteur de l'analyse et développement, à Statistique Canada.

L'Canada a beaucoup de chance d'être bien nanti en données socio-économiques, la plupart provenant de l'Agence statistique nationale, Statistique Canada. Celles-ci forment la base d'une série d'activités. Les rapports mensuels et trimestriels sur des aspects-clés de l'économie, tels que l'emploi, la croissance du PIB et les taux d'inflation, sont fondamentaux pour la politique macro-économique. Les résultats annuels sur divers éléments, comme le taux de divorce, l'espérance de vie, la prévalence de faibles revenus et les habitudes de dépenses des ménages, fournissent les chiffres de base indispensables à d'innombrables analyses partout au pays – notamment aux débats sur les politiques et dans les médias grand public, ainsi qu'aux conversations familiales autour de la table de la cuisine. D'autres données, telles que les revenus en fonction de l'emploi, influencent nos choix personnels comme les matières que l'on décide d'étudier au collège ou à l'université. Sous-jacents à toutes ces statistiques sommaires, il existe divers ensembles de données, tels que le recensement de la population qui énumère de manière détaillée les données sur les emplois et les revenus et la Base canadienne de données sur la mortalité, qui recense de l'information sur la cause des décès. Grâce à ceux-ci, les chercheurs peuvent mener diverses études plus approfondies – portant, dans le cas de la Base de données sur la mortalité, sur la contribution de la baisse du nombre de décès liés à une maladie du cœur à l'amélioration de l'espérance de vie. Il existe également des ensembles de données plus complexes, surtout dans les enquêtes longitudinales, qui fournissent non seulement de l'information sur des échantillons représentatifs de personnes ou d'entreprises à un moment donné, mais également des observations répétées sur les mêmes entités au cours des années. Vu leur caractère longitudinal, ces enquêtes permettent aux analystes de tenter de comprendre les dynamiques de fond en matière de

santé, de développement de l'enfant et du comportement de la population active au Canada<sup>1</sup>. Nonobstant cette richesse, il demeure un nombre de questions empiriques importantes relevant de la politique et de la recherche, auxquelles les données seules ne permettent pas de répondre. Les deux raisons principales de ce constat sont d'abord que de nombreuses questions politiques exigent des renseignements plus vastes que ce que contient n'importe quel ensemble de données unique. C'est un fait connu en politique macro-économique, où réunir les comptes nationaux et en établir la mesure sommaire, le PIB, exige la synthèse de certaines d'ensembles de données. Deuxièmement, les débats politiques comprennent généralement des questions relevant des attentes et fondées sur des hypothèses. En macro-économie, encore une fois, on peut répondre à ces questions grâce à des modèles de simulation économétrique à grande échelle, étroitement liés au cadre conceptuel sous-jacent aux comptes nationaux et aux données tirées de ceux-ci. Si les synthèses de données et les modèles de simulation articulés autour d'un même thème sont bien établis en politique macro-économique, ils restent très rares dans des domaines plus vastes, comme en politiques sanitaires et socio-économiques. Plusieurs exemples permettent à la fois de montrer que les synthèses de données et les modèles de simulation doivent être appliqués à plus vaste échelle, mais également de prouver leur faisabilité. Avant de traiter de ces exemples, on est en droit de se demander ceci : si ces idées sont si bonnes et si elles ont été aussi bien acceptées en politique macro-économique depuis plus d'un demi-siècle, pourquoi ne le sont-elles pas encore dans d'autres domaines, comme ceux que nous avons mentionnés? La réponse est d'ordre informatique. Les idées méthodologiques-clés ont été énoncées il y a plusieurs dizaines d'années.

## Vous trouverez plus de renseignements au sujet du programme et de l'inscription sur le site du PRP.

24-25 octobre 2005  
Château Cartier, Ayllmer (Québec)

# Politique publique fondée sur des preuves Nouveaux outils inspirés de l'économie expérimentale

- Mettre en relief des exemples précis de recherches effectuées par des expérimentalistes dans divers domaines.
- Explorer, par la discussion et les démonstrations interactives, ce qui distingue les données expérimentales différentes et leur utilité dans le contexte de l'élaboration de politiques.
- Encourager les analystes en politique et les décideurs à recourir à des travaux expérimentaux pour appuyer la prise de décisions.

qui s'intéressent au potentiel de cette méthodologie prometteuse pour ce qui est d'éclairer les prises de décisions dans les domaines les plus variés : santé, éducation et formation, politique sociale, politique industrielle et réglementation, énergie et environnement, et politique financière. La conférence vise en particulier à :

L'échantillon peuvent être comparées aux autres données dont on dispose sur les populations à faible revenu, mais en réalité, on ignore précisément de quelle population l'échantillon de \$avoir en banque est représentatif. Les méthodes de recrutement influencent certainement la probabilité de toucher certaines catégories de population, et les personnes qui considèrent les services offerts adaptés à leurs besoins sont sans doute sureprésentées dans l'échantillon. Ces distorsions risquent de limiter les types d'analyses qui pourront être menées à l'aide de ces données. Enfin, mettre en place une expérience peut être une solution

ticiper à une étude, par exemple) lorsqu'on cherche des participants au sein d'une population connue (les dossiers de l'aide sociale, par exemple, pour le PAS). D'autres projets peuvent dépendre d'échantillons de commodité. Pour \$avoir en banque, une étude expérimentale portant sur les plans d'épargne jumelée des personnes à faible revenu, les participants ont été recrutés à partir des recommandations des agences de prestations de services et par la publicité (des dépliantés distribués dans les quartiers défavorisés et dans les transports en commun, par exemple). Les caractéristiques de

onéreuse par rapport à une enquête menée sur le terrain, puisque les coûts de l'application et du fonctionnement des programmes-tests peuvent être beaucoup plus élevés que les coûts de collecte de données. Malgré leurs limites, cependant, les expériences sociales offrent des possibilités considérables d'extraction de données. La plus grande limitation est qu'il ne se fait pas suffisamment d'expériences. Cela ne changera que lorsqu'on investira davantage dans la production de données permettant d'appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

Les expériences économiques et comportementales offrent une précieuse série d'outils pour tester le comportement humain dans diverses situations réelles et peuvent être appliquées à toute une gamme de problèmes pratiques que posent les politiques publiques et les programmes. Ainsi, on peut s'en servir pour tester les réactions des populations cibles face aux incitatifs fiscaux et à la participation à un nouveau programme gouvernemental. Les expériences offrent un contexte contrôlé et une méthodologie uniforme, coûtent beaucoup moins cher que de nombreux autres efforts de collecte de données et peuvent permettre d'éviter les répercussions coûteuses de décisions erronées.



tervention et sur les autres intervenants, qui vont au-delà de ce que l'on peut tirer des sources quantitatives. En outre, grâce à cette approche d'analyse par raisonnement inductif, ces données qualitatives offrent la possibilité d'explorer comment une politique d'intervention est vécue par la population. En contribuant à révéler pourquoi et comment les gens font des choix précis, ces données fournissent un contexte d'interprétation des données quantitatives qui se rapportent aux résultats. Cette approche intégrée de la collecte et de l'analyse des données aide les responsables de l'élaboration des politiques à mieux comprendre comment les gens réagissent à une nouvelle initiative, notamment en quoi ces réponses changent selon des groupes ayant différentes caractéristiques. Pour les agents de programmes, de telles connaissances sont inestimables lorsqu'ils tentent d'adapter les théories aux programmes et à la prestation de services, afin que le programme soit plus susceptible de toucher la population cible et de correspondre à ses besoins réels.

Comme toutes les sources de données, cependant, les expériences sociales ont leurs limites. On ne peut obtenir et utiliser les données qu'avec le consentement des participants (bien que d'autres formes de collecte de données comprennent également des contraintes : des restrictions de plus en plus importantes à l'utilisation des dossiers administratifs à des fins de recherche). De trop grandes exigences risquent tout simplement de décourager les personnes de participer, et par là même, nuire à l'étude. Par conséquent, les objectifs de la recherche pourraient être revus à la baisse. De plus, les données sont obtenues uniquement auprès de ceux qui se sont inscrits, ainsi les échantillons de recherche peuvent ne pas être entièrement représentatifs de la population cible. La sélection peut être faussée (à cause du refus de certains de par-

sommateurs de données. Ils exigent des quantités importantes de données afin de simuler des réactions comportementales qui s'appliquent aux personnes et de les compiler pour la population cible à partir des caractéristiques des personnes qui forment cette population. Les résultats expérimentaux peuvent également servir à des analyses de variables instrumentales. Par exemple, si l'on remarque qu'un programme permet de faire des quantités importantes de données, ils exigent des quantités importantes de données afin de simuler des réactions comportementales qui s'appliquent aux personnes et de les compiler pour la population cible à partir des caractéristiques des personnes qui forment cette population. Les résultats expérimentaux peuvent également servir à des analyses de variables instrumentales. Par exemple, si l'on remarque qu'un programme permet de faire

augmenter l'emploi, le statut du groupe opérationnel pourra servir à étudier l'effet de l'emploi sur une série d'autres résultats (comme les incidences sur la santé des enfants). Le principal objectif d'une expérience sociale est de déterminer si une politique fonctionne – c'est-à-dire, si elle produit des effets sur les résultats étudiés. Cependant, un projet-pilote offre également la possibilité d'explorer le pourquoi et le comment des effets observés. De tels projets tentent de reproduire l'application d'un programme dans des circonstances réelles. Les interactions permanentes de l'équipe de recherche avec les participants sur une longue période, parfois plusieurs années, offrent la possibilité de nuancer la compréhension des expériences, des circonstances, des motivations et de la diversité des personnes dont on vise à modifier le comportement par la politique en question.

Recueillir des données qualitatives et avoir recours à des méthodes telles que des observations sur le terrain, des groupes témoins et des entretiens permet d'obtenir des enseignements sur les personnes qui font l'objet de l'in-

tervention et sur les autres intervenants, qui vont au-delà de ce que l'on peut tirer des sources quantitatives. En outre, grâce à cette approche d'analyse par raisonnement inductif, ces données qualitatives offrent la possibilité d'explorer comment une politique d'intervention est vécue par la population. En contribuant à révéler pourquoi et comment les gens font des choix précis, ces données fournissent un contexte d'interprétation des données quantitatives qui se rapportent aux résultats. Cette approche intégrée de la collecte et de l'analyse des données aide les responsables de l'élaboration des politiques à mieux comprendre comment les gens réagissent à une nouvelle initiative, notamment en quoi ces réponses changent selon des groupes ayant différentes caractéristiques. Pour les agents de programmes, de telles connaissances sont inestimables lorsqu'ils tentent d'adapter les théories aux programmes et à la prestation de services, afin que le programme soit plus susceptible de toucher la population cible et de correspondre à ses besoins réels.

Comme toutes les sources de données, cependant, les expériences sociales ont leurs limites. On ne peut obtenir et utiliser les données qu'avec le consentement des participants (bien que d'autres formes de collecte de données comprennent également des contraintes : des restrictions de plus en plus importantes à l'utilisation des dossiers administratifs à des fins de recherche). De trop grandes exigences risquent tout simplement de décourager les personnes de participer, et par là même, nuire à l'étude. Par conséquent, les objectifs de la recherche pourraient être revus à la baisse. De plus, les données sont obtenues uniquement auprès de ceux qui se sont inscrits, ainsi les échantillons de recherche peuvent ne pas être entièrement représentatifs de la population cible. La sélection peut être faussée (à cause du refus de certains de par-

*Cependant, un projet-pilote offre également la possibilité d'explorer le pourquoi et le comment des effets observés. De tels projets tentent de reproduire l'application d'un programme dans des circonstances réelles.*

proviennent d'études longitudinales ou de dossiers administratifs, chacun de ces ensembles présente ses faiblesses et ses qualités. Une étude autonome peut permettre d'en apprendre davantage sur une population précise et sur les questions qui la touchent. S'il s'agit d'une étude longitudinale, on obtient plusieurs vagues de données sur les mêmes personnes, ce qui permet d'étudier les transitions et les changements importants au cours du temps.

# Une vaste plateforme pour la collecte de données

John Greenwood  
Société de recherche sociale appliquée

John Greenwood est le directeur général de la Société de recherche sociale appliquée.

**D**onnées d'enquêtes ou données administratives? Et si vous pouviez avoir les deux, voire plus? Les expériences sociales offrent la possibilité de tirer, de sources diverses, des données extrêmement riches sur les participants.

Depuis 1991, la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) encourage le recours à des expériences sociales – ou des projets-pilotes en politique sociale – afin de tester des innovations prometteuses. Au cours de cette période, la SRSA a participé à l'assignation aléatoire de plus de 30 000 personnes, dont des parents seuls touchant de l'aide sociale, des travailleurs déplaçés, des personnes à faible revenu vivant dans des régions urbaines, des chômeurs chroniques dans des régions défavorisées et, plus récemment, des élèves entrant au secondaire. Ces expériences ont permis de tester la stimulation de l'emploi et de l'épargne et les mesures visant à encourager l'éducation postsecondaire. Bien que les caractéristiques des participants et les programmes testés varient selon les projets, ceux-ci ont cependant un élément en commun : la richesse des données qui permettent d'évaluer l'incidence des programmes et de mener des analyses de sous-groupes et de coûts-avantages.

À titre d'exemple, le Projet d'autosuffisance (PAS), la première et la plus durable des expériences menées par la SRSA, consistait en une enquête de référence et trois enquêtes de suivi qui, pour certains des participants, couvraient une période allant jusqu'à 72 mois après le début de l'enquête. Le PAS a également obtenu des données à partir des dossiers administratifs de l'assurance-emploi, des organismes de l'aide au revenu provinciaux et de l'Agence du revenu du Canada, qui couvraient une période pouvant aller jusqu'à trois ans avant le début de l'enquête et huit ans après celle-ci. Pour les membres du groupe opérationnel, le projet permettait de compiler des

données détaillées visant à assurer la surveillance et le suivi à la fois de la fréquence et des schémas d'utilisation des services du PAS, tout au long du projet. En outre, au milieu de l'étude, le PAS collectait des données sur les enfants de certains participants; on a observé que celles-ci étaient liées à celles de leurs parents. Le PAS a enquêté auprès de 9 500 parents seuls prestataires de l'aide sociale depuis au moins un an en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, entre novembre 1992 et mai 1995. Étant donné la sélection aléatoire des participants potentiellement admissibles, à partir des dossiers de l'aide sociale, et le taux élevé de participation volontaire au projet, l'échantillon de recherche était largement représentatif de la population cible définie pour cette étude.

Le PAS et les expériences de ce type peuvent produire des séries de micro-données reliées extrêmement riches, en raison du processus rigoureux de consentement à l'étude, qui fait intégralement partie de l'inscription des participants. Étant donné que ces expériences sociales sont menées à des fins de recherche, les personnes qui y participent consentent à répondre à des enquêtes et à permettre aux membres de l'équipe de recherche d'obtenir des données à partir de dossiers administratifs précis et d'établir des liens entre celles-ci et toutes ces sources.

Les renseignements sur les membres du groupe témoin mettent en évidence les expériences d'une population. Les renseignements sur les membres du groupe opérationnel dévoilent les expériences d'une population semblable, qui est exposée à l'intervention que l'on teste. Généralement, ces expériences permettent de tirer quatre ensembles de données : les données longitudinales sur les membres des deux groupes, et les ensembles de données administratives longitudinales sur chacun des groupes. Que les données





attentes et aux exigences en matière de qualifications, et l'influence de l'enseignement postsecondaire sur les réalisations professionnelles.

Cette enquête est menée environ tous les cinq ans, la dernière cohorte étant celle des diplômés de l'année 2000.

Dernièrement, une enquête sur les doctorats obtenus a été ajoutée au programme. Elle permet de recueillir de l'information sur les projets des détenteurs de Ph. D. au moment de l'obtention de leur diplôme, y compris les projets d'études futures, de migration et d'emploi.

### Données administratives longitudinales

La base de données administratives longitudinales (DAL) est un fichier conçu comme outil de recherche sur le revenu et la démographie. Elle renferme un échantillon de 20 % du Fichier T1 sur les familles et de la Banque de données longitudinales sur les immigrants. Dans la mesure du possible, on a harmonisé les variables et on peut établir un lien entre les années pour les mêmes particuliers à partir des données de 1982. De nouvelles données s'ajoutent au fichier chaque année.

Le fichier renferme quelques variables démographiques annuelles clés sur les particuliers qui s'y trouvent, ainsi que de l'information sur le revenu annuel pour le particulier et sa famille de recensement pour l'année en question. Pour les immigrants établis depuis 1980, il contient aussi certaines caractéristiques clés observées au moment de leur établissement.

Grâce à leur nature longitudinale, les DAL permettent d'effectuer des recherches personnalisées sur les phénomènes dynamiques, ainsi que des structures transversales représentatives. On se sert des données pour évaluer des programmes gouvernementaux et soutenir des recommandations de politiques, de même que pour des analyses des conditions socio-économiques.

### Banque de données longitudinales sur les immigrants

La Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM) est une base de données combinant des dossiers d'immigration et de fiscalité. Elle couvre les années d'établissement des immigrants depuis 1980 et est mise à jour chaque année à l'aide d'information fiscale depuis 16 ans. La BDIM offre des données sur le comportement économique des contribuables immigrants et constitue la seule source établissant un lien direct entre les moyens d'action de la politique sur l'immigration et le rendement économique des immigrants. Elle est gérée par Statistique Canada au nom d'un consortium fédéral-provincial dirigé par

Son unicité tient au fait qu'employeurs et employés sont reliés au niveau des microdonnées : on choisit des employés au sein des milieux de travail faisant partie de l'échantillon. On obtient donc de l'information à la fois sur l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail, ce qui permet d'enrichir les études sur ces deux aspects.

L'enquête porte sur quelque 6 000 établissements commerciaux. On suit l'échantillon initial de 1999, auquel s'ajoute tous les deux ans un échantillon de nouvelles entreprises parmi les unités ajoutées au Registre des entreprises depuis le dernier sondage. Les établissements commerciaux restent dans l'échantillon de l'ELTE pendant six ans. On effectue un suivi auprès d'un échantillon de quelque 20 000 employés de ces entreprises tous les deux ans.

### Enquête auprès des jeunes en transitions

Cette enquête vise à examiner les grandes transitions vécues par les jeunes. Financée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, elle comprend la mesure de ces grandes transitions, y compris presque toutes les expériences d'enseignement officiel et la plupart des expériences sur le marché du travail, les réalisations, les aspirations et les attentes, de même que les expériences d'emploi. Elle couvre deux cohortes : les jeunes qui avaient 15 ans et ceux qui avaient de 18 à 20 ans en 2000. On effectue des entrevues tous les deux ans.

### Enquête nationale auprès de diplômés et Enquête auprès des titulaires d'un doctorat

L'Enquête nationale auprès de diplômés (END) et l'Enquête auprès des titulaires d'un doctorat examinent les résultats atteints sur le marché du travail par les diplômés postsecondaires deux et cinq ans après l'obtention de leur diplôme. Provenant des établissements postsecondaires, l'échantillon comprend un suréchantillon des diplômés de la maîtrise ainsi qu'un recensement des détenteurs de Ph. D. Financée à l'origine par Développement des ressources humaines Canada, l'ENG est une vieille enquête longitudinale. À l'heure actuelle, elle est financée dans le cadre de Lacunes statistiques II.

L'enquête couvre la satisfaction des diplômés à l'endroit de leur travail et de leur carrière, les taux de sous-emploi et de chômage, le genre d'emploi obtenu par rapport aux



La liste ci-dessous constitue une esquisse des grandes enquêtes longitudinales et des principaux ensembles de données produits par Statistique Canada.

## Enquête nationale sur la santé de la population

Lancée en 1994-1995, à l'aide du financement du premier programme Lacunes statistiques, l'Enquête nationale sur la santé de la population (ENSP) a lieu tous les deux ans et son échantillon longitudinal est de 17 000 personnes de tous les âges. L'ENSP a pour objectif d'examiner :

- le degré, la tendance et la répartition de l'état de santé de la population;
- les éléments déterminants de la santé;
- les corrélats économiques, sociaux, démographiques, liés au travail et environnementaux de la santé;
- le lien entre l'état de santé et le recours aux soins de santé;
- enfin, le processus dynamique de la santé et de la maladie.

L'ENPS a également été conçue pour servir de plate-forme permettant d'ajouter du contenu ou un échantillon, et être reliée à des données administratives recueillies sur une base régulière, comme des statistiques sur l'état civil, des mesures environnementales, des variables communautaires et des données sur l'utilisation des services de santé.

## Enquête sur la dynamique du travail et du revenu

L'également financée à même le programme Lacunes statistiques, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) examine les changements que connaissent les particuliers au fil du temps en matière d'activités liées au marché du travail et au revenu. Elle vise essentiellement à comprendre le bien-être économique des Canadiens : à quels changements économiques les particuliers et les familles sont confrontés et comment ils s'adaptent aux changements dans leur travail rémunéré, à la constitution de la famille, au fait de recevoir des paiements de transfert des gouvernements et à d'autres facteurs?

L'EDTR est la première enquête canadienne portant sur les ménages à fournir des données nationales sur les fluctuations du revenu qu'une famille ou un particulier typique connaît au fil des années et elle permet donc de mieux saisir la nature et l'étendue de la pauvreté au Canada.

L'EDTR comprend deux échantillons permanents. Chacun est composé d'environ 15 000 ménages, que l'on suit pendant six ans. On crée un nouvel échantillon tous les trois ans, de sorte qu'il y a toujours recoupement entre deux échantillons. On effectue des entrevues annuelles avec tous les membres du ménage âgés de 15 ans et plus, et les répondants ont la possibilité de donner accès à leurs données fiscales plutôt que de répondre à des questions sur leur revenu.

## Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes

L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) porte sur les enfants canadiens. Elle suit leur développement et leur bien-être depuis la naissance jusqu'à l'âge adulte. Débutée en 1994, l'ELNEJ est menée conjointement par Statistique Canada et Développement social Canada. Cette étude recueille de l'information sur les éléments qui influencent le développement social, émotionnel et comportemental des enfants et surveille l'impact de ces éléments sur le développement des enfants au fil du temps. Elle couvre tout un éventail de sujets, dont la santé des enfants, l'information sur leur développement physique, leur apprentissage et leur comportement, ainsi que des données sur leur milieu social (famille, amis, écoles et communautés). Sa complexité tient au fait qu'elle comprend des données sur les enfants, les familles et les écoles.

L'ELNEJ s'intéresse à la population hors établissements (des enfants ayant entre 0 et 11 ans au moment de leur sélection) des dix provinces canadiennes. On effectue des entrevues tous les deux ans, de sorte qu'on a aujourd'hui recueilli cinq cycles de données.

## Enquête sur les lieux de travail et les employés

L'Enquête sur les lieux de travail et les employés (ELTE) est une enquête des lacunes statistiques visant à explorer la vaste gamme de questions relatives aux employeurs et à leurs employés. Elle vise à éclairer les relations qui existent entre compétitivité, innovation, utilisation des technologies et gestion des ressources humaines du côté des employeurs, et utilisation des technologies, stabilité de l'emploi et gains du côté des employés.

viewers aujourd'hui les enfants adultes des jeunes qui faisaient partie du premier échantillon. La PSID est peut-être l'illustration de la durée et de la longévité de l'échantillon permanent nécessaires pour véritablement tirer profit des enquêtes longitudinales, profit qu'on ne peut tirer du jour au lendemain. Peut-être vaut-il mieux considérer les enquêtes longitudinales relativement nouvelles comme des « agents dormants », qui exigent de la patience et des investissements à long terme pour rapporter des dividendes.

### La recherche de l'équilibre

Au cours des années 1990, l'élaboration d'enquêtes longitudinales faisait partie des priorités tant des statisticiens que des analystes des politiques et des chercheurs empiriques. Dans notre évaluation des enquêtes longitudinales, nous devrions nous méfier des réactions excessives, dues à notre enthousiasme face à leur potentiel analytique (au risque peut-être d'en minimiser les problèmes pratiques) ou à une perception peut-être prématurée qu'elles n'ont pas rempli leurs promesses. Le défi consiste à effectuer une évaluation plus précise des avantages analytiques additionnels que l'on peut véritablement tirer du caractère longitudinal des enquêtes et de les pondérer en tenant compte des coûts et des limites imposés par la volonté de faire alors pour améliorer l'accès aux données?

Peut-être sera-t-il bientôt possible d'effectuer une évaluation réaliste des avantages et des lacunes des enquêtes longitudinales. Toute évaluation de ce genre devrait à tout le moins tenir compte des questions posées plus haut.

### Note

- 1 Se reporter à l'article de C. Halliwell dans ce numéro pour une analyse en profondeur de ce sujet.

Un autre mode d'accès important pour la recherche est l'accès indirect. Les chercheurs élaboreront un programme destiné à extraire des données d'une base factice. Ce programme est soumis à Statistique Canada et exécuté à l'aide du fichier-maître. On prend les

*Face au défi de faciliter l'accès aux microdonnées, un aspect devrait demeurer essentiel : l'engagement à préserver la confidentialité est incontournable pour obtenir le consentement des répondants à fournir de l'information.*

**L'accès aux données**

Dans les enquêtes transversales, il est souvent possible de produire un fichier de microdonnées filtrées de manière à en préserver la confidentialité et qui peuvent dès lors être diffusées dans le

public sans crainte de dévoiler l'identité des répondants. Dans le cas des enquêtes longitudinales, ce n'est pratiquement jamais possible. Elles renferment tellement de renseignements sur les caractéristiques et comportements des répondants que le risque de dévoilement croît de façon exponentielle avec chaque nouvelle vague de données. Fait paradoxal, l'augmentation du contenu informationnel nécessite pour de nombreux chercheurs et analystes des politiques à elle-même créée des obstacles à l'accès à cette information<sup>1</sup>.

### Le moment est-il vraiment venu de se questionner sur l'utilité des enquêtes longitudinales?

De par le monde, on relève de nombreux exemples d'enquêtes longitudinales à très long terme. La Panel Study for Income Dynamics (PSID) des États-Unis en fait partie : elle existe depuis suffisamment longtemps pour inter-

Statistique Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines et d'autres organismes se sont efforcés de lever ces obstacles et d'améliorer l'accès aux données tout en protégeant leur confidentialité. Résultat? L'épanouissement d'un réseau de centres de données de recherche (CDR) donnant accès à des installations contrôlées en vue de recherches prédéfinies et contrôlées par des pairs que l'on ne peut mener à bien sans avoir accès à des microdonnées non filtrées. Ce programme a permis d'améliorer grandement l'accès des chercheurs à des fichiers de données longitudinales.



problèmes de degré d'actualité sont de nature différente de ceux qui se posent pour les enquêtes ponctuelles. Celles-ci sont généralement conçues pour fournir des « renseignements économiques ou sociaux à jour. Plus le délai de publication des données s'allonge, moindre est leur utilité, tout simplement parce qu'elles ne reflètent plus une réalité actuelle. Dans le cas des enquêtes longitudinales, l'objectif ne consiste généralement pas à surveiller la situation actuelle, mais à saisir des relations sous-jacentes. Ce n'est pas l'événement le plus récent qui constitue la préoccupation principale. Néanmoins, les retards dans la finalisation et l'émission des données entraînent des retards dans le processus de recherche – particulièrement pendant les premières années de vie d'un ensemble de données longitudinales lorsqu'on ne dispose de données que sur un nombre relativement petit d'années. La complexité des fichiers (nombre de variables dérivées, processus d'édition et d'imputation, nombre d'éléments de pondération, etc.) vient encore allonger le temps nécessaire pour finaliser un ensemble de données.

Autre aspect complexe de la conception : la production simultanée d'évaluations transversales et longitudinales, un élément intégré à un certain nombre d'enquêtes, en partie pour en atténuer les coûts. Manifestement, cette approche représente une utilisation efficace des ressources si l'on peut la mettre en œuvre sans conséquences néfastes sur l'actualité, la qualité et la pertinence des données, tant transversales que longitudinales.

## Durée et qualité des échantillons permanents

d'effectifs de l'échantillon n'étant aléatoire, leurs responsables limitent la période pendant laquelle chaque échantillon permanent fait partie de l'enquête.

Le sujet d'une enquête peut obliger à la concevoir de façon à suivre les mêmes personnes pendant très longtemps (par exemple, l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes). D'autres enquêtes peuvent s'accommoder de périodes d'observation plus courtes. La longueur et la qualité de l'échantillon permanent sont interreliées de deux façons contradictoires. Premièrement, si la période d'observation est trop courte, cela affecte les enseignements que l'on peut tirer de l'enquête sur l'association entre les éléments déterminants potentiels et les résultats, ou les transitions essentielles. Dans les enquêtes longitudinales économiques, par exemple, la position dans le cycle économique peut influencer sur les résultats. Par conséquent, les données doivent couvrir au moins un cycle complet, généralement dix ans, pour pouvoir déterminer si les résultats obtenus ne tiennent pas uniquement à la position dans le cycle économique (récession ou expansion). Il est encore préférable de recueillir des données sur deux cycles économiques.

L'une des enquêtes longitudinales les plus longues actuellement en cours, la Panel Survey of Income Dynamics aux E.-U., permet aujourd'hui d'aborder d'importantes questions intergénérationnelles, l'échantillon permanent étant le même depuis plus de trente ans. Les modèles relatifs à la transmission de la pauvreté, au recours à l'assistance sociale et à l'instabilité des mariages d'une génération à l'autre comptent au nombre des études réalisées ou envisageables à l'aide de ces données. Ces éléments militent en faveur de longueurs d'échantillons permanents

maximales plutôt que minimales. Il y a toutefois un inconvénient à cela. À mesure que la longueur de l'échantillon permanent grandit, le fardeau de réponse s'alourdit et les risques de perte d'effectifs s'aggravent. On commence à avoir des doutes sur la nature représentative des données et la validité des conclusions. De surcroît, les tentatives pour retracer les répondants contribuent fortement à l'augmentation des coûts de l'enquête. Au vu de ces inconvénients, la durée actuelle des échantillons permanents est-elle appropriée?

### La comparabilité internationale

Grâce à des études comparatives internationales, il est possible d'établir fortement la connaissance que nous avons de processus sociaux et économiques complexes. Dans le domaine de l'analyse du revenu, par exemple, un foisonnement d'études reposant sur des données transversales multinationales comparables rassemblees par la Luxembourg Income Study a constitué un apport important à notre perception des politiques de maintien du revenu et d'assistance sociale. Dans la dynamique des entreprises, le fait que l'on dispose d'enquêtes longitudinales comparables sur des établissements de fabrication a permis d'effectuer des études comparatives internationales de la croissance des entreprises et de la création et de la destruction des emplois. Il serait possible d'exploiter des occasions semblables, fondées sur d'autres enquêtes longitudinales si l'on créait des sources de données comparables au plan international. Mais la plupart des enquêtes ont été élaborées en vase clos. Que faudrait-il pour parvenir à une certaine cohérence internationale dans notre programme d'enquêtes longitudinales? Cela devrait-il devenir une priorité stratégique pour le Canada?

revenu et de l'assistance sociale, celle des entreprises et le développement des enfants. Sommes-nous satisfaits des gains réalisés sur le plan du savoir et sommes-nous bien placés pour soutenir de futurs travaux de recherche? À mesure que la qualité des sources de données augmente et permet de tester et de mettre au point de nouvelles théories, les chercheurs adoptent une approche plus complexe des phénomènes sociaux et économiques. Ainsi, tant les causes que les conséquences de la pauvreté présentent de nombreuses facettes, qui touchent la santé, l'évolution sur le marché du travail, la formation et la dissolution des familles, l'accès à l'éducation et à la formation, les questions de développement dans la petite enfance et la conception du système social de paiements de transfert. Vu la progression des sources de données longitudinales, les chercheurs envisagent aujourd'hui la vérification empirique d'hypothèses nouvelles et complexes sur les causes et les conséquences de la pauvreté. Dans leur structure actuelle, les enquêtes longitudinales suffisent-elles à la tâche ou faut-il y apporter des changements? Cette attention portée à la pauvreté ne sert qu'à des fins de démonstration. Le débat autour des enseignements tirés et de notre propension à réaliser de nouvelles percées, s'applique à tous les domaines abordés dans les enquêtes longitudinales.

## L'intégration des enseignements au sein de la collectivité des politiques

La recherche universitaire et la collectivité des politiques et si les chercheurs universitaires connaissent les préoccupations auxquelles doivent répondre les politiques. On s'efforce actuellement de reformer le cercle entre chercheurs universitaires, analystes des politiques et statisticiens. Ces efforts portent-ils des fruits? Ou cette question reste-t-elle irrésolue au point où elle influe sur la valeur des enquêtes longitudinales du point de vue des bailleurs de fonds? Si l'on désire tirer des enseignements importants et pertinents des données longitudinales, il faut faire appel à des chercheurs compétents. Si la capacité de recherche est insuffisante, il faut s'attendre à peu de résultats pertinents. Il s'agit d'un enjeu important pour le Canada pour trois raisons au moins. Premièrement, nous sommes un petit pays qui compte relativement peu de chercheurs empiriques dans la plupart des disciplines si on se compare, par exemple, aux États-Unis. Ces chercheurs canadiens disposent à peu près de la même infrastructure de données que leurs homologues américains, de sorte que l'intensité de l'utilisation de n'importe quelle source de données est moindre. Deuxièmement, les techniques d'analyse servant à aborder les données gagnent en complexité. Cela risque de restreindre le nombre de chercheurs intéressés à utiliser les enquêtes à moins que l'on ne déploie des efforts en éducation et en formation pour répondre à l'augmentation de la complexité méthodologique. Troisièmement, les données elles-

### La capacité de recherche

La complexité des enquêtes longitudinales ne laisse pas planer le moindre doute. Leur puissance analytique elle-même pose un handicap à leur facilité d'utilisation. Les données en

### La complexité

mêmes sont complexes et exigent un investissement préalable considérable avant qu'on puisse s'en servir, que tous les chercheurs compétents ne sont pas prêts à effectuer. Tous ces éléments influent sur la capacité de recherche disponible pour exploiter les données longitudinales et représentent une cible légitime dans tout débat sur l'état des lieux.

*Si l'on désire tirer des enseignements importants et pertinents des données longitudinales, il faut faire appel à des chercheurs compétents. Si la capacité de recherche est insuffisante, il faut s'attendre à peu de résultats pertinents.*

profondeur sur les durées et les mouvements (entre chômage et emploi, bas revenu et meilleur revenu, etc.) ne sont guère conviviales. Réduisons-nous l'utilité des données longitudinales en concevant des enquêtes d'une complexité telle que leur utilisation risque d'être restreinte à un nombre relativement restreint de spécialistes? Il existe un compromis entre la richesse de contenu et la facilité d'utilisation. En saisissons-nous bien la portée? La conception d'échantillons représente un aspect important de la question. Certaines enquêtes sont à niveaux multiples et comprennent de l'information sur les travailleurs et leurs employeurs ou sur les enfants, les familles et les écoles. Tous ces éléments viennent considérablement enrichir le potentiel analytique tout en augmentant la complexité pour les chercheurs. Il existe aussi un lien entre la complexité et le degré d'actualité. Dans le cas des enquêtes longitudinales, les



un divorce ou une perte d'emploi dans une famille, les pratiques d'innovation des entreprises et les comportements liés à la santé comme le tabagisme et l'obésité). Les enquêtes transversales traditionnelles ne peuvent pas traiter ces questions. Ne suivant pas une même entreprise ou une même personne au fil du temps, elles ne peuvent pas associer un changement de comportement ou de caractéristiques avec certains résultats. Les enquêtes longitudinales ont le potentiel nécessaire pour effectuer des analyses en profondeur de phénomènes importants pour les politiques.

## Des enseignements essentiels

Étant donné les avantages exceptionnels des enquêtes longitudinales sur le plan analytique, il est évident qu'il faut commencer par examiner les enseignements essentiels tirés de cette puissance d'analyse.

Ainsi, ce type d'enquêtes nous a permis d'apprendre que la perte d'un emploi n'est pas la seule cause de la pauvreté; la formation et la dissolution d'une famille jouent également un rôle important dans la dégradation du revenu et son amélioration. Autre enseignement : la majorité des personnes à faible revenu ne le demeurent que de façon transitoire, une observation qui a amené les analystes des politiques à s'intéresser à la pauvreté chronique. Par ailleurs, on retrouve des personnes en état de pauvreté chronique dans cinq grands groupes, sur lesquels les analystes ont également concentré leur attention. Ensemble, ils ne représentent qu'un quart de la population mais les deux tiers des personnes qui connaissent la pauvreté chronique. Ces enseignements ont changé l'approche de la pauvreté chez les analystes des politiques.

Les données longitudinales nous ont aussi appris que la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, quoique importante, ne l'est pas autant qu'on le pensait. Les enfants

des familles pauvres sont plus susceptibles d'être pauvres à l'âge adulte que ceux des familles riches, mais ce n'est pas toujours le cas, loin de là. De plus, la probabilité de passer de l'état de pauvreté comme enfant à un niveau de revenu plus élevé à l'âge adulte est plus forte au Canada qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. À cet égard, notre

situation est plus proche de celle des pays scandinaves. Le Canada semble avoir élaboré des institutions et des méthodes (par exemple, le système d'éducation, les institutions du marché du travail exerçant une incidence sur l'inégalité des revenus, les méthodes de développement des jeunes enfants, etc.) favorables à une plus grande égalité des chances.

Ce genre de connaissances est important pour proposer des politiques « fondées sur des données factuelles » conçues pour combattre la persistance des faibles revenus et veiller à ce que les enfants des familles à faible revenu gardent des chances égales de mener une existence productive. Les institutions évoluent et plus nous tirerons d'enseignements des données longitudinales sur les éléments déterminants de la pauvreté et sa transmission, mieux nous serons à même de tant que nation de promouvoir les résultats souhaités.

Bien sûr, les enseignements ne se limitent pas à la dynamique de la pauvreté. On peut aussi se demander pourquoi certaines entreprises croissent plus rapidement que d'autres. À l'aide d'enquêtes longitudinales, on a pu mettre en évidence le rôle de l'innovation en matière de produits

et de procédés. Dans la même veine, on comprend mieux aujourd'hui le rôle de la « destruction créative » – la disparition des entreprises les moins productives, qui sont remplacées par d'autres, plus productives – dans la croissance de la productivité d'un pays. Celle-ci ne résulte pas uniquement d'une façon plus intelligente

*La clé de tout examen des enquêtes longitudinales réside dans l'exploration des enseignements importants dans un vaste éventail de domaines, dont la santé, les pratiques en milieu de travail, la dynamique du faible revenu et de l'assistance sociale, celle des entreprises et le développement des enfants.*

de travailler des firmes existantes, mais aussi de la destruction créative – un enseignement essentiel pour les analystes des sources de la croissance économique.

Le suivi de l'état de santé des Canadiens a également permis de tirer d'importantes conclusions. Une étude récente a démontré une tendance des immigrants à être en meilleure santé que les Canadiens de souche à leur arrivée au pays. Effectuant un suivi de cette question entre 1994 et 2003, l'étude a démontré que cet « effet d'immigrants en bonne santé » tend à diminuer à mesure que leur état de santé se rapproche de celui de l'ensemble de la population. Cette évolution était particulièrement notable chez les immigrants non européens, deux fois plus susceptibles de se plaindre d'une détérioration de leur santé que les Canadiens, et s'accompagnait d'une augmentation de leur indice de masse corporelle (gain de poids), qui les amenait à aller voir leur médecin plus fréquemment.

La clé de tout examen des enquêtes longitudinales réside dans l'exploration des enseignements importants dans un vaste éventail de domaines, dont la santé, les pratiques en milieu de travail, la dynamique du faible

# L'avenir des enquêtes longitudinales

## L'état des lieux

**Garnett Picot et Maryanne Webber**  
Statistique Canada

**Garnett Picot**  
est directeur général, Analyse des entreprises et du marché du travail, à Statistique Canada.  
**Maryanne Webber**  
est directrice générale, Direction des enquêtes des ménages et du travail, à Statistique Canada.

Les années 1990 ont été la décennie des enquêtes longitudinales au Canada : lorsqu'on envisageait une nouvelle enquête, il fallait presque justifier qu'elle ne soit pas longitudinale. L'accent était mis de façon très nette sur les avantages de la puissance analytique accrue des enquêtes longitudinales. Au début de la décennie, afin de combler des besoins en matière de politiques, Statistique Canada a entrepris trois grandes enquêtes longitudinales financées par Lacunes statistiques I et des ministères d'orientation.

Presque simultanément est apparue la technique des entrevues assistées par ordinateur, ce dernier guidant l'entrepreneur dans des séquences complexes de questions, ce qui permettait de sonder des phénomènes importants beaucoup plus en profondeur qu'auparavant. Par ailleurs, la demande d'analyses empiriques visant à soutenir l'élaboration des politiques progressait. L'intérêt envers des questions que seules des enquêtes longitudinales permettaient d'aborder, comme la création d'emplois au sein des entreprises, l'ampleur de la pauvreté chronique et des corrélats, et les éléments déterminants de divers types de maladies, ont entraîné une hausse de la demande pour ces enquêtes. Bien au fait des progrès rendus possibles par les données longitudinales provenant d'autres pays, les chercheurs canadiens constituaient également un ressort essentiel de l'élaboration d'enquêtes longitudinales au Canada.

Pendant cette même décennie, on a lancé plusieurs autres enquêtes sur les ménages. Signalements également une première, une enquête longitudinale institutionnelle, et des initiatives en vue de créer des ensembles de données administratives (le lecteur trouvera à la fin de cet article un aperçu des enquêtes longitudinales en cours de Statistique Canada). L'investissement dans ce type d'enquêtes est assez élevé par rapport aux enquêtes transversales

et, au bout de dix ans ou plus d'investissement, le moment est peut-être venu de réfléchir à ce que nous avons appris sur leurs avantages et leurs lacunes.

En fait, ce moment est-il vraiment venu? Il faut du temps pour mesurer la valeur potentielle de ces enquêtes et ce, pour au moins deux raisons. Premièrement, les chercheurs eux-mêmes doivent accepter d'effectuer l'investissement relativement important nécessaire pour se familiariser avec ces enquêtes complexes. Pour cette raison, il faut du temps pour développer une masse critique d'utilisateurs dans une enquête complexe, particulièrement dans un petit pays, comme le Canada où la capacité de recherche est limitée. Deuxièmement, le nombre de questions que l'on peut aborder à l'aide de données longitudinales augmente avec la longueur de l'échantillon permanent.

## En quoi consistent les enquêtes longitudinales?

Pourtant, plus de dix années ont passé depuis le lancement des trois premières grandes enquêtes longitudinales de Statistique Canada. Il nous semble donc utile de porter un regard sur l'expérience accumulée.

### En quoi consistent les enquêtes longitudinales?

Nombre de ministères d'orientation et de chercheurs universitaires sont des adeptes convaincus et, en réalité, les éléments moteurs de cette nouvelle génération d'enquêtes. Pourquoi? D'une part, elles offrent un fondement plus solide à l'analyse des éléments déterminants de divers résultats que les enquêtes transversales ou ponctuelles. Ce n'est qu'en suivant une même personne ou une même entreprise au fil du temps que l'on est en mesure de déterminer la prévalence et les caractéristiques de résultats importants (par exemple, la pauvreté chronique, la création d'emploi au sein des entreprises et l'appartenance à une maladie), de même que les facteurs liés à ces résultats (par exemple, par rapport aux enquêtes transversales





*Des statistiques financières pour une économie mondialisée*

Les marchés financiers sont aujourd'hui de plus en plus ouverts et mondialisés, accélérant la propagation des chocs financiers tels que la crise asiatique des années 1990 ou le scandale Enron à de nombreux pays. Les mécanismes de diffusion sont plus complexes. De plus, la démarcation entre les secteurs financiers et non financiers de l'économie devient plus floue à mesure que les multinationales, en particulier, agrandissent la taille de leurs opérations financières internes. Des marchés financiers efficaces au sein desquels les intervenants peuvent échanger en toute confiance sont importants pour tous les secteurs de l'économie. À cet égard, les autorités des marchés monétaires veulent entreprendre des études plus détaillées sur certaines caractéristiques des marchés financiers et leurs conséquences sur la macro-économie réelle (voir, entre autres, O'Reilly et Haymes, 2004). Elles sont davantage sensibilisées aux répercussions en cascade des chocs financiers régionaux et de leur propagation à l'ensemble de l'économie mondiale. La communauté internationale se penche actuellement sur la création d'indicateurs de stabilité financière macro-économique, et le cadre conceptuel des comptes nationaux fournit une assise importante à ces développements. À cette fin, il faut accroître le niveau de détail – notamment l'information distributive – des comptes de flux financiers et du bilan national, ainsi que le compte financier de la balance internationale

de la nécessité d'améliorer notre compréhension du comportement des ménages, un besoin se fait sentir d'évaluer la viabilité du patrimoine de pension et des programmes connexes. Pour répondre à ces questions, Statistique Canada évalue la création d'un compte satellite des pensions. Un tel compte compléterait et étoufferait l'information actuellement disponible sur les régimes de pension. D'abord, on construirait une série chronologique pour les actifs de pension par catégorie – plusieurs catégories de régimes de pension publics et de régimes de pension offerts par les employeurs (couvrant les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées), les régimes d'épargne individuels, la sécurité sociale, etc., afin d'en arriver à une mesure globale de la richesse disponible aux fins de la retraite. Deuxièmement, les entrées et sorties (contributions, revenus d'investissement, paiements de transfert et retrais) serviraient à justifier les estimations du taux d'épargne des comptes nationaux. Troisièmement, les gains et les pertes du patrimoine de retraite seraient estimés afin de compléter l'évaluation de l'épargne. Les stocks et les flux seraient intégrés dans un cadre conceptuel cohérent donnant l'heure juste sur l'accumulation du patrimoine de retraite et sur la désépargne. Ceci devrait-il constituer une priorité clé dans un avenir rapproché?

transfert et l'accumulation de la richesse. Cependant, une part importante du changement dans la richesse nationale nette n'est pas attribuable aux transactions en tant que telles. Cela inclut la réévaluation des actifs et du passif en raison de la découverte de nouvelles ressources, ou la destruction

actifs lors de catastrophes. La nouvelle norme internationale de comptabilité nationale, SCN-93, prévoit d'autres changements au compte des actifs, mais le Système de comptes nationaux du Canada n'inclut pas ce compte pour le moment. Statistique Canada est en train d'évaluer la possibilité de créer un tel compte, pour compléter le système actuel et de jeter un éclairage nouveau sur le rôle des profits et pertes aléatoires au sein de l'économie. Par exemple, les fluctuations récentes dans la valeur du dollar canadien ont entraîné des gains et pertes en capital importants pour différents secteurs de l'économie. Quelle priorité doit-on accorder à cette entreprise?

*Le compte satellite des pensions*

Une baisse à long terme du taux d'épargne, un indicateur économique clé, est le fruit de deux facteurs principaux : la réévaluation des actifs et le vieillissement de la population. Cependant, certains flux de variation dans le taux d'épargne n'apparaissent pas aussi clairement qu'ils le pourraient dans les comptes nationaux. En plus

*Il faut accroître le niveau de détail – notamment l'information distributive – des comptes de flux financiers et du bilan national, ainsi que le compte financier de la balance internationale des paiements.*



Quels efforts Statistique Canada doit-elle déployer dans la création de mesures élargies des dépenses d'investissement qui impliquent non seulement des actifs tangibles, mais aussi l'acquisition d'actifs intangibles de cette nature?

#### Extrants gouvernementaux

La plupart des pays, le Canada y compris, mesurent la production du secteur gouvernemental par la valeur des intrants utilisés par les gouvernements. De la même façon, le volume de production est mesuré par le volume des intrants. Ainsi, l'augmentation de la production étant proportionnelle à la croissance des intrants, la croissance de la productivité dans le secteur gouvernemental est considérée nulle.

Puisqu'il est raisonnable de penser que la productivité gouvernementale s'accroît elle aussi, le taux de croissance de la production gouvernementale est sous-estimé, tout comme le taux de croissance du PIB. Les pays comme le Canada, où l'on retrouve un important secteur public, présentent des taux de croissance relativement plus faibles, toutes choses étant égales par ailleurs, que les pays dotés d'un secteur public moins important, comme les États-Unis. Quelques pays, notamment l'Australie et le Royaume-Uni, ont adopté une approche par laquelle la taille de la production gouvernementale n'est pas présuée être proportionnelle à celle des intrants utilisés dans la production gouvernementale. Dans de tels cas, le taux de croissance apparaîtra plus élevé que dans les pays qui prennent pour acquis qu'il n'y a pas de croissance de productivité dans le secteur gouvernemental. Les comparaisons internationales s'en trouvent déformées.

Le Canada devrait-il, à l'instar d'autres pays, investir davantage dans la mesure de la production et de la productivité réelles du secteur public en dépit des difficultés importantes et impliquées? Cheminer dans cette voie pourrait conduire à d'importantes améliorations puisque la production gouvernementale ne serait plus considérée par défaut comme étant égale aux intrants mesurés. Mais il ne faudrait pas non plus sous-estimer les défis importants d'une telle démarche.

**Les mesures de la productivité**

La productivité, un indicateur clé de l'efficacité technologique et organisationnelle, peut se mesurer de plusieurs façons : la productivité de la main-d'œuvre mesure la production par heure travaillée; la productivité totale des facteurs, un indicateur plus large, mesure l'efficacité productive de la main-d'œuvre, du capital, combinés à d'autres intrants. Les estimations de la productivité sont importantes parce que la progression du taux de croissance de la productivité a un impact direct sur le rythme de croissance des revenus réels.

Depuis longtemps, on croit que le taux de croissance de la productivité a pu être sous-estimé dans le secteur des services commerciaux et personnels de l'économie. Les spécialistes se demandent pourquoi la productivité dans le secteur des services n'a pas augmenté aussi rapidement que celle du secteur manufacturier, notamment à la lumière de constats anecdotiques d'innovations importantes dans plusieurs secteurs des services.

Statistique Canada croit important de consacrer plus de ressources à résoudre les problèmes liés à la mesure de la valeur de la production dans le secteur des services et aux indices de prix de

cette production, en vue d'améliorer la mesure de la variation de la productivité. Cet ordre de priorité est-il justifié?

**Renforcer la continuité des séries chronologiques**

L'attention portée à la continuité des séries chronologiques constitue une des forces des comptes nationaux du Canada. Des séries chronologiques qui s'étendent sur une longue période sont d'une valeur inestimable dans l'interprétation des phénomènes économiques contemporains, et sont très utiles aux prévisionnistes et dans l'élaboration de modèles économiques. Les comptes des revenus et de dépenses annuels du Canada ont été créés en 1926, et les comptes trimestriels en 1947.

Cependant, les développements des dernières années, comme l'adoption du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et des SCN-93 (y compris les formules des indices de volume en chaîne Fisher), ont rompu la continuité de certaines séries chronologiques des comptes nationaux. Il existe des archives de publications annuelles et trimestrielles relativement complètes pour la période de 1961 à aujourd'hui. On pourrait investir en vue de prolonger cette continuité plus loin dans le temps pour les secteurs clés et/ou élaborer des méthodologies permettant d'arrimer les séries chronologiques actuelles aux séries historiques, selon l'objectif visé.

**D'autres changements dans les comptes des actifs**

Le Système des comptes nationaux du Canada fournit déjà un ensemble complet de comptes en ce sens qu'il répertorie toutes les transactions de l'économie ayant un lien avec l'activité productive, les paiements de

les extrants doivent pouvoir faire l'objet d'échanges en tout ou en partie.

Cependant, un processus de production est également à l'œuvre au sein des ménages, même si les produits qui en résultent ne circulent pas nécessairement sur le marché. Lorsque les membres d'un ménage possèdent une entreprise non constituée en société, telles qu'une ferme ou une boutique, une part importante de la production du ménage peut se retrouver sur le marché. Par ailleurs, les ménages peuvent également produire en vue de combler leurs propres besoins. Ils peuvent produire des biens de consommation, tels que des légumes, du pain et des gâteaux, de la nourriture en conserve, des plats cuisinés ou des vêtements. Ils produisent aussi toute une gamme de services pour leurs propres besoins : par exemple, le nettoyage et l'entretien de l'équipement ménager et de l'habitation, les soins apportés aux enfants ainsi que leur éducation ou les soins prodigués à des personnes malades ou infirmes.

Les biens et services produits pour la consommation propre des ménages peuvent apporter une contribution significative au bien-être des Canadiens. Néanmoins, les comptes nationaux traditionnels, basés sur une approche de marché, ne prennent pas en considération cette portion de la production nationale. Les comptes nationaux excluent, par convention, la quasi-totalité de la production de services par les ménages à leurs fins propres en raison des difficultés liées à l'attribution d'une valeur à ce type de production. Par le passé, Statistique Canada a tout de même mis sur pied des études spéciales de la production domestique dans le but de quantifier la valeur de ces produits et services (voir, par exemple, Statistique Canada, 1995). Devrait-on conduire de façon

régulière d'autres études du genre et en intégrer les résultats dans les produits annuels des comptes satellitaires?

### *Le commerce des services et les investissements directs étrangers*

La mondialisation a entraîné d'autres exigences d'amélioration de certains éléments des comptes nationaux, dont le commerce international des services et l'investissement direct étranger sont parmi les plus importants. L'émergence de certains pays en développement de certains pays en développement.

## *L'émergence de certains pays en développement en tant qu'acteurs clés dans la production mondiale, comme l'Inde et la Chine, donne lieu à des plaidoyers en faveur d'un portrait plus détaillé et d'une amélioration de la qualité des mesures utilisées dans le commerce des services et les investissements directs étrangers.*

d'augmenter l'efficacité du processus de production. Les dépenses en recherche et développement sont à la base des investissements dans ce domaine, qui peuvent aussi inclure les dépenses en ingénierie, en brevets et en formation nécessaires à l'utilisation optimale de nouveaux équipements. Dans le secteur public, les dépenses positives pour un pays pendant de nombreuses années suivant l'investissement.

ment en tant qu'acteurs clés dans la production mondiale, comme l'Inde et la Chine, donne lieu à des plaidoyers en faveur d'un portrait plus détaillé et d'une amélioration de la qualité des mesures utilisées dans les comptes nationaux, y compris une augmentation des statistiques bilatérales. Les statistiques sur le commerce dans le secteur des services et sur les flux de rentrées et sorties d'investissement direct étranger deviennent de plus en plus importantes pour comprendre la réorganisation de la production mondiale et ses implications en matière de politique économique nationale. Quelle priorité devrait-on donner aux comptes nationaux dans ce domaine?

### *Le capital de savoir*

Les investissements dans le domaine du savoir créent des actifs beaucoup moins tangibles que des machines ou des usines, par exemple. Ils comprennent le savoir acquis qui permettra



aussi similaires que possible au plan du cadre conceptuel et des définitions. Les statistiques des différents pays sont beaucoup plus utiles si on peut les comparer entre elles. À cette fin, le Canada continue de participer activement à de nombreux forums internationaux. Il est notamment représenté au sein du Groupe d'experts consultatif chargé de faire des recommandations finales à la Commission de statistique des Nations Unies.

## Orientations futures

Une question s'impose : dans quelle direction les Canadiens aimeraient-ils voir évoluer le Système des comptes nationaux au cours de la prochaine décennie? Plusieurs options sont envisageables, dont certaines sont discutées dans ce qui suit.

### Les comptes environnementaux

Malgré les modestes efforts des dernières années en vue d'intégrer les considérations environnementales dans le système des comptes nationaux, elles en demeurent à toutes fins pratiques absentes aujourd'hui. De ce fait, les comptes nationaux peignent un portrait incomplet et, à certains égards, faussé, de la richesse et de l'épargne nationales, ainsi que des perspectives de croissance économique à long terme. Plus que jamais, les Canadiens comprennent le rôle crucial de l'environnement pour leur bien-être. Beaucoup pensent que les comptes nationaux devraient eux aussi refléter cette réalité.

La prise en compte de l'environnement dans les comptes nationaux devrait se faire par la création d'un ensemble de comptes environnementaux distincts, mais intégrés et centrés sur trois domaines.

Tout d'abord, la quantité de même que la qualité du capital naturel du Canada – ses ressources naturelles, ses terres, ses écosystèmes – seraient mesurées

par l'entremise d'une série de comptes sur les actifs environnementaux. Ces comptes fourniraient, en valeur physique et, si possible, monétaire, des estimations de l'état des stocks de capital naturel importants du pays et leur évolution. Même si elles sont parfois imprécises, les estimations monétaires sont essentielles à l'évaluation globale de la richesse et de l'épargne nationales.

La mesure de la taille du capital naturel au Canada est un indicateur essentiel du développement durable. Mais elle ne suffit pas. Nous devons mieux comprendre comment ces stocks évoluent dans le temps et quels facteurs produisent ces changements. Pour y arriver, il faudrait développer des comptes des flux d'énergie et de matière. En disposant de données sur l'extraction des ressources et sur les rejets de polluants dans l'environnement, ces comptes mettraient au jour les facteurs de changement des stocks de capital naturel. Leur cadre conceptuel riche permettrait l'étude des flux d'énergie et de matière pour chaque secteur de l'économie, de même que pour les ménages et les gouvernements. Comme ce même cadre conceptuel se trouve au centre de plusieurs modèles économiques, les chercheurs pourraient intégrer des données environnementales dans leurs travaux comme jamais auparavant. Cela permettrait, par exemple, d'estimer la productivité en tenant compte du capital naturel.

Le dernier pilier des comptes environnementaux serait constitué des activités visant la protection de l'environnement. Les gouvernements, les entreprises et les ménages participent tous à des activités dans le but de réduire ou réparer les dommages environnementaux. Ces activités, en autant qu'elles supposent des dépenses dans l'économie, sont déjà prises en compte implicitement dans

les comptes nationaux. Les rendre explicites mettrait au jour de l'information utile en vue de résoudre plusieurs problèmes. Cela aiderait à évaluer le fardeau relatif que représente pour les entreprises la réglementation environnementale et permettrait de mesurer la capacité de réaction du secteur de l'environnement, en pleine croissance au Canada, aux occasions offertes par la demande de produits écologiques.

Il est bon de rappeler qu'aucun changement ne serait apporté à la mesure principale du PIB dans le cadre de l'élaboration de tels comptes environnementaux. La mesure actuelle du PIB a fait ses preuves et demeure largement utilisée pour mesurer le revenu national. Y apporter des modifications afin de rendre compte des coûts environnementaux demanderait des imputations discutables sans pour autant apporter un éclairage significatif sur les enjeux environnementaux. Nous suggérons plutôt de mettre au point un indicateur de richesse qui serait ajusté pour tenir compte du capital naturel. La production régulière d'une telle mesure recentrerait l'attention sur les facteurs à même de soutenir une croissance à long terme. La mise en œuvre d'un programme complet de comptabilité environnementale nécessiterait une volonté ferme et un financement important. Statistique Canada devrait-elle s'engager dans cette voie?

### La production des ménages

La production est une activité, ou processus, organisée et gérée par une unité économique, dans laquelle des intrants sont transformés en extrants utiles. Traditionnellement, les comptes nationaux ont mis l'accent sur les activités de production pouvant être organisées à l'intérieur d'une économie de marché. Les intrants et

# Élargir la couverture du système des comptes nationaux du Canada

Philip Smith  
Statistique Canada

Philip Smith est statisticien en chef adjoint, Direction générale du Système de comptabilité nationale, à Statistique Canada.

## Introduction

La base de données des comptes nationaux du Canada dresse un portrait précis et opportun des différentes facettes des économies nationales, provinciales et territoriales. Il permet d'obtenir de l'information sur la composition et les tendances de la production, de la consommation, de l'épargne, de l'investissement, du commerce, des prix, des revenus et des transactions financières, de même que sur les interactions entre toutes ces variables. Cette base de données est essentielle à l'élaboration de politiques aux échelons provincial et fédéral, et plusieurs économistes du monde universitaire et du secteur privé l'utilisent à des fins diverses.

Les comptes nationaux évoluent sans cesse. Ils ont connu un essor important et se sont transformés radicalement durant la période d'après-guerre, suivant l'évolution des besoins du Canada. Le système a pris de l'ampleur et a connu des améliorations importantes au cours des dix dernières années. Il est peut-être temps de prendre du recul et de réfléchir aux prochaines étapes de son développement.

## Contexte

Si certains éléments des comptes nationaux datent du début du 20<sup>e</sup> siècle – notamment la balance des paiements, et l'indice de production industrielle, qui émergent dans les années 1920 et 1930 – les comptes de revenus et des dépenses ainsi que la mesure sommaire du produit national brut voient le jour dans les années 1940 et au début des années 1950. Le contexte de l'époque est marqué par les idées de John Maynard Keynes, les accords de Bretton Woods et une volonté ferme d'éviter de retomber dans une dépression semblable à celle des années 1930.

Dans les années 1960 et 1970, le Système de comptes nationaux du Canada s'agrandit et accueille les tableaux annuels nationaux des entrées-sorties, les estimations du produit intérieur brut (PIB) et de la productivité du travail selon les secteurs d'activité, de même que les comptes des flux financiers et de bilan. Les années 1980 et le début des années 1990 voient l'élaboration des comptes provinciaux des revenus et de dépenses, et les travaux sur les comptes satellites – des extensions au système de base offrant plus de souplesse – débutent.

Vers la fin des années 1990 et au début de la présente décennie, le Système des comptes nationaux du Canada est élargi afin d'inclure les tableaux annuels d'entrées-sorties pour chacune des dix provinces et chacun des trois territoires, incluant des estimations sur les flux interprovinciaux du commerce des biens. Aucun autre pays au monde n'a des statistiques régionales annuelles aussi détaillées. De plus, le cadre conceptuel et les prévisions statistiques sont ajustés pour tenir compte des normes internationales établies par le Système des comptes nationaux, adopté conjointement en 1993 (SCN-93) par cinq organisations internationales : les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économique, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Commission des communautés européennes. Le SCN-93 remplace désormais, entre autres, les indices de volume de Laspeyres et de prix de Paasche par les indices en chaîne Fisher.

**Débats sur la scène internationale**

Le Canada a toujours jugé important que les comptes statistiques nationaux des différents pays du monde soient



**Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion : rapport de synthèse**

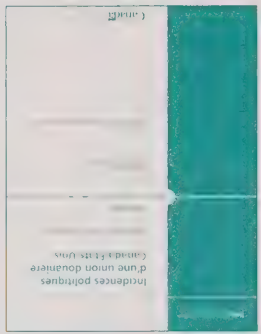
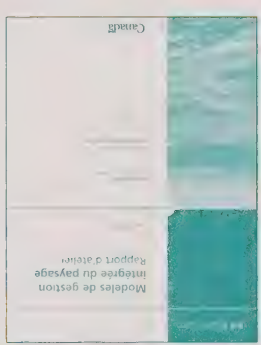
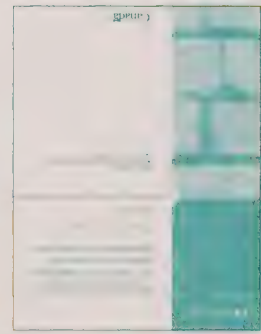
Le logement joue souvent un rôle dans les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion. Suite à la table ronde de recherche sur les politiques PRR-CRSH entourant ce sujet et de la recherche subéquente effectuée par le PRR, le présent article explore ces liens, décrit la situation qui prévaut au Canada, et étudie les approches permettant d'améliorer le logement et de réduire la pauvreté.

**Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : un guide pour la recherche en politiques publiques**

Ce guide met en contexte l'économie sociale, cerne les questions de recherche qui permettraient d'étayer l'élaboration de politiques et de programmes, formule des suggestions quant à la façon de mener ces recherches et précise certaines sources d'information pertinentes.

**Revue canadienne des ressources hydriques**

Publiée par l'Association canadienne des ressources hydriques, cette édition spéciale de la Revue canadienne des ressources hydriques contient neuf articles traitant des divers aspects de l'utilisation des instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau. Basés sur le symposium du PRR ayant pour thème *Les instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau* tenu en juin 2004, les articles de cette édition portent sur des sujets qui vont de l'expérience australienne des marchés de l'eau aux « voies douces pour l'eau » (water soft paths).



**Les règles d'origine de l'ALENA : document de discussion**

Les règles d'origine de l'ALENA, quoique destinées à distinguer les produits originaires de pays de l'ALENA des autres produits non originaires, peuvent occasionner des coûts économiques et des conséquences importants et imprévisibles. Dans la présente étude, nous examinons les données empiriques qui mettent en lumière certains des principaux aspects de l'utilisation des règles d'origine de l'ALENA dans les échanges commerciaux canado-américains. Nous examinons également les facteurs qui influent sur le choix de l'importateur entre le tarif de l'ALENA ou la clause NPF et nous nous intéressons aux résultats économiques à l'appui.

**Modélisation intégrée de la gestion du paysage : rapport d'atelier**

La modélisation intégrée de la gestion du paysage est un outil efficace permettant de réunir divers experts dont les connaissances pourront appuyer les décisions en matière d'utilisation du sol et les études d'impact sur l'environnement. Le présent rapport illustre comment une capacité nationale pour les MGIP pourrait être élaborée.

**Incidences politiques d'une union douanière Canada-Etats-Unis : document de discussion**

Produit par le Centre de droit et de politique commerciale, le présent document de discussion permet d'examiner une gamme d'incidences politiques susceptibles de découler de la mise en œuvre éventuelle d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis. Les auteurs y étudient notamment les principaux éléments d'une union douanière pourait entraîner qu'une modeste augmentation du niveau des obligations déjà prévues aux accords existants.

évidence les conséquences sociales et distributionnelles du vieillissement de la population ainsi que ses conséquences sur le marché du travail, et en évaluant les politiques susceptibles de réduire toute incidence sociale ou économique négative du vieillissement de la population.

#### *Segment canadien de l'Enquête mondiale sur les valeurs*

Il s'agit d'une enquête internationale conjointe menée à intervalles de cinq ans dans près de 70 pays, dont le segment canadien est financé par l'Initiative visant les lacunes statistiques. Les données ont servi à des études sur la participation politique, l'engagement civique, la confiance, l'assurance, la tolérance, la fierté nationale, le développement durable, les motivations en milieu de travail et la cohésion sociale.

#### *Enquête sur la sécurité financière*

Cette enquête se fait de façon occasionnelle auprès des ménages et vise à colliger de l'information sur les actifs et les dettes des Canadiens, ainsi que sur les revenus, les prestations de retraite, l'éducation, l'emploi et les dépenses. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le Ministère des finances et la Banque du Canada ont tous recours aux données de cette enquête pour étudier la relation entre les actifs et les dettes des ménages et leurs champs d'intérêt respectifs.

#### *Registre des exportateurs*

Ce registre utilise des données administratives pour évaluer le nombre d'entreprises exportatrices et la valeur de ces exportations en fonction du secteur industriel, de la province de résidence, de la destination de ces exportations et de l'importance de l'exportateur. Ces données aident à élaborer des politiques visant à atteindre l'objectif du gouvernement d'augmenter le nombre de PME exportatrices et de documenter l'élaboration des politiques commerciales.

#### *Enquête sociale générale (ESG)*

L'ESG permet de surveiller les tendances sociales, comme l'évolution des conditions de vie et le bien-être des Canadiens au cours du temps, et fournit des renseignements opportuns sur des questions de politiques sociales précises, actuelles ou émergentes. Cette enquête favorise l'élaboration de politiques en matière de soins à domicile, de violence conjugale, d'utilisation d'Internet et de planification des retraites. Elle a mené à la création des prestations de compassion, gérées par le programme d'assurance-emploi.

#### *Enquête longitudinale des immigrants au Canada*

Elle consiste à interroger les mêmes immigrants à trois moments différents, soit six mois, deux ans et quatre ans après leur arrivée. En plus de nous permettre de mieux comprendre la relation entre l'acquisition de compétences au Canada et les résultats économiques et sociaux, cette enquête permet de déterminer quels types d'interventions gouvernementales sont nécessaires pour aider les nouveaux immigrants.

#### *Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE)*

L'EMTE est une enquête longitudinale annuelle qui recueille de l'information auprès des établissements commerciaux canadiens, en dehors du secteur agricole, et de leurs travailleurs rémunérés. Elle sert à l'élaboration de politiques dans les domaines social et pédagogique ainsi que dans le domaine du marché du travail, qui visent à aider employeurs et employés à s'adapter aux changements.

#### *Changement touchant les cheminements de vie et l'emploi du temps*

Ce modèle longitudinal de micro-simulation dynamique se fonde sur des scénarios de rechange pour analyser et concevoir des politiques et des programmes gouvernementaux dans la perspective d'une trajectoire de vie, sur le plan individuel ou familial, et en déterminer le coût. Il a facilité les efforts de recherche du PRP dans ce domaine en mettant en



# Les projets financés par l'Initiative visant les lacunes statistiques

fonds pour tenir compte de l'évolution des besoins et des contraintes budgétaires croissantes. Cependant, il a perdu sa flexibilité et, de ce fait, les discussions et décisions relatives aux lacunes statistiques émergentes sont figées. Cela n'aura pas une incidence

très visible sur la qualité des actions du gouvernement aujourd'hui. En revanche, il est à craindre que la capacité de ce dernier à répondre aux besoins des politiques de demain ne soit minée. Nous faisons donc face aujourd'hui à un problème de

## Note

redéfinition des objectifs et de financement de l'Initiative visant les lacunes statistiques.

I Voir les articles de Halliwell et de Currie et Spencer dans ce numéro d'*Horizons*.

L'Initiative finance 13 projets statistiques qui couvrent une série d'enjeux politiques liés à la croissance économique, au développement du capital humain, au bien-être social et au développement durable.

## Système d'information sur les sciences et la technologie

Le Système d'information sur les sciences et la technologie comprend une série d'activités, telles que l'élaboration d'enquêtes, la conception d'indicateurs en matière de sciences et de technologies, l'étude des liens et des résultats, l'organisation d'ateliers internationaux et l'établissement de rapports analytiques. Les données des enquêtes sont utilisées dans divers rapports du gouvernement, tel que *Atteindre l'excellence* de la Stratégie d'innovation du Canada, et *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*.

## Indicateurs socio-économiques de la « connectivité »

Le projet consiste à sonder des ménages et des entreprises afin de concevoir des indicateurs de la pénétration et de l'utilisation des technologies d'information et de communication, y compris Internet et le commerce électronique. Il permet de développer des mesures pour les télécommunications, la cablodistribution et les services informatiques et a également servi à soutenir des politiques sur le développement de la communication à très large bande, le fossé numérique, le commerce électronique, l'examen de la priorité étrangère des télécommunications et la concurrence des marchés des télécommunications.

## Enquête sur la transition aux études post-secondaires

L'Enquête nationale auprès des diplômés, l'Enquête sur la participation aux études post-secondaires et l'Enquête auprès des titulaires d'un doctorat mettent en évidence les facteurs qui influencent l'accès à l'éducation post-secondaire, l'intégration des diplômés au marché du travail et l'offre de travailleur hautement qualifiés. Les données tirées de ces études ont été utilisées pour étudier le problème de l'exode des cerveaux et ont permis d'appuyer le Programme canadien de prêts aux étudiants, la Fondation canadienne des

## Programme de la statistique de l'environnement

Ce programme est composé d'une série de rapports et d'indicateurs environnementaux, d'enquêtes environnementales, d'une infrastructure de données spatiales, ainsi que d'un recueil annuel de référence intitulé *L'activité humaine et l'environnement*, un des rapports phares de Statistique Canada. Les données servent à compiler des statistiques environnementales nationales pour des organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, répondre aux exigences en matière d'information de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, évaluer les émissions de gaz à effet de serre causées par le changement d'affectation des terres et modéliser les scénarios d'émission des gaz à effet de serre.

## Système amélioré d'information sur les étudiants

Ce projet intègre les données administratives des universités, des collèges communautaires et des programmes de formation dans les métiers et de formation professionnelle dans un système d'information cohérent. On s'en sert pour les rapports de comptabilité, ainsi que pour l'élaboration de politiques et la planification dans le domaine de l'investissement pédagogique, du développement du marché du travail et du commerce.

## Enquête sur l'alphabétisation et les compétences des adultes

bourses d'études du millénaire, le Système de protection des professions du Canada.

n'est donc plus possible de combler les nouvelles lacunes statistiques ni de financer de nouveaux projets. Ces dernières années, le GDRP a davantage fait appel, comme autres sources de financement, aux principaux ministères fédéraux utilisateurs des différentes études. Cependant, ceux-ci subissent leurs propres pressions budgétaires et leurs budgets de recherche en particulier en ont souffert. En outre, les tentatives d'utiliser une approche de financement directe par le biais de propositions du Cabinet ont échoué en raison du manque de coordination entre les organismes centraux du gouvernement et de la confusion autour du rôle du GDRP et de l'Initiative visant les lacunes statistiques. Ces propositions ne sont même jamais parvenues aux ministres. Au bout du compte, il est devenu de plus en plus difficile de financer les nouvelles activités statistiques. Les examens réguliers et l'établissement de nouvelles priorités peuvent permettre de se débarrasser des produits qui n'ont qu'une valeur temporaire ou qui sont moins pertinents que prévu, mais les bons produits ont tendance à s'accumuler avec le temps, et finissent par accaparer tout le financement disponible. En l'absence de nouveaux fonds, il devient impossible de réaliser des progrès globaux et soutenus. Il est, en effet, complètement irréaliste de s'attendre à ce que les besoins statistiques émergents soient définitivement comblés par l'établissement de nouvelles priorités aux activités qui existent déjà. De nouveaux besoins naissent sans cesse, et une fois qu'une lacune statistique est jugée digne d'un investissement, cela peut durer longtemps. Il est difficile d'imaginer, par exemple, que s'émousse l'intérêt des gouvernements du Canada pour les moyens d'encourager le développement du capital humain ou d'améliorer de la productivité. Ainsi, le besoin d'enquêtes nationales régulières sur les compétences en écriture et en

lecture des Canadiens ou sur l'accès aux études post-secondaires n'est-il pas prêt de disparaître. En outre, la plupart des enquêtes entraînent une série de mesures de collecte et d'interprétation de données sur le développement, qui s'étendent sur des cycles de trois ou cinq ans. Avant la fin d'un cycle, il est temps de répéter la collecte auprès d'une nouvelle vague de répondants ou, dans le cas d'une étude longitudinale, d'interroger de nouveau les participants à l'étude d'origine pour voir comment a évolué la situation. Autrement, il est impossible de déterminer si les politiques gouvernementales doivent être maintenues ou modifiées. Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour l'avenir. Le plus simple serait d'augmenter le fonds de l'Initiative visant les lacunes statistiques pour pouvoir financer de nouveaux projets. On pourrait aussi envisager de rem- placer, partiellement ou entièrement, le fonds par un autre mécanisme qui conférerait davantage de responsabilités à chaque ministère pour promouvoir de nouveaux investissements en vue de combler les lacunes statistiques. Le risque, avec toute nouvelle approche qui dépend largement du leadership des ministères, c'est de perdre la capacité de mener à bien des projets qui relèvent de plusieurs ministères ou qui concernent des besoins à long terme. Lorsque l'on examine les divers scénarios possibles, il convient de garder à l'esprit plusieurs considérations. Premièrement, il serait sage de tirer parti des réalisations du GDRP comme centre d'expertise pour l'évaluation des nouvelles propositions statistiques et

## De nouveaux besoins naissent sans cesse, et une fois qu'une lacune statistique est jugée digne d'un investissement, cela peut durer longtemps.

de prolonger, voire d'élargir son rôle de coordination des discussions sur les données au sein du gouvernement fédéral. Les organismes centraux pourraient, par exemple, recourir davantage à l'expertise du GDRP en sollicitant son avis sur toutes les demandes ministérielles de financement pour des études proposées dans le cadre des nouveaux projets gouvernementaux. Deuxièmement, l'élaboration et la

mise en œuvre de nouvelles études n'est qu'un des aspects du processus de développement des connaissances qui comprend d'autres étapes cruciales. Les données sont inutiles si le milieu de la recherche n'exploite pas leur plein potentiel. Tout processus visant à faciliter la mise en œuvre de nouvelles enquêtes devrait aussi inclure des plans d'action sur la façon d'impliquer, en nombre suffisant, les chercheurs du gouvernement fédéral et des chercheurs externes dans la conception et l'utilisation de celles-ci. Troisièmement, l'accès et les coûts peuvent rester des obstacles importants à l'exploitation des données. On a fait des progrès significatifs dans ce domaine ces dernières années, mais le milieu fédéral de la recherche doit poursuivre ses efforts pour fournir un accès plus facile aux données tout en respectant les exigences de la *Loi sur la statistique* et de la législation sur la protection de la vie privée<sup>1</sup>. En somme, l'Initiative visant les lacunes statistiques a atteint son objectif, soit de financer un certain nombre de projets statistiques prioritaires, dont la plupart font à présent partie intégrante du système statistique national. Ces sept dernières années, le GDRP a continuellement adapté sa gestion du



cette catégorie. Il y aussi des cas où les lacunes statistiques se produisent dans le contexte d'une pression ou d'un événement à moyen terme connu où il est crucial d'obtenir davantage d'information, même s'il peut être trop tôt pour que le gouvernement agisse. L'évolution des tendances dans le domaine des retraites ces dernières années en est un bon exemple. De tels cas exigent des mécanismes différents afin d'agir de façon appropriée relativement à la collecte de données. Depuis plus de dix ans maintenant, l'Initiative visant les lacunes statistiques est le principal outil utilisé par le gouvernement fédéral pour régler ce type de problème.

## Les origines de l'Initiative

### visant les lacunes statistiques

L'Initiative visant les lacunes statistiques est un fonds interne du gouvernement fédéral créé pour financer la collecte et la dissémination de données jugées importantes pour le développement des politiques et des programmes.

La genèse de ce fonds est inextricablement liée à la création du Projet de recherche sur les politiques. Au milieu des années 1990, beaucoup à Ottawa étaient d'avis que la capacité de recherche sur les politiques avait diminué au gouvernement fédéral, alors que les questions relatives aux politiques devenaient de plus en plus complexes et interdépendantes. Pour remédier à ce problème, le greffier du Conseil privé a mis sur pied en juillet 1996 un processus fédéral interne ministériel visant à mettre en évidence les défis politiques à venir d'import-tance pour la société canadienne et à formuler des recommandations sur les programmes de recherche inter-ministériels et le travail nécessaire pour combler les lacunes de connaissances identifiées. On a demandé aux ministères de travailler de concert, dans le cadre du Comité de recherche stratégique (CRS), qui est devenu par la suite

le Projet de recherche sur les politiques, dont le mandat et les activités sont en constante évolution depuis lors. L'Initiative visant les lacunes statistiques a été créée peu de temps après pour appuyer le programme du CRS de recherche sur les politiques. Un montant supplémentaire de 20 millions de dollars par année a été alloué au budget de Statistique Canada. Les critères et les instructions liées à cette enveloppe exigeaient un processus d'examen approprié, comprenant un comité consultatif relevant du CRS. Celui-ci, appelé le Groupe de données pour la recherche sur les politiques, a été mis sur pied au début de 1998 et il est, depuis lors, présidé par le directeur exécutif du PRP.

## Le Groupe de données pour la recherche sur les politiques (GDRP)

Le GDRP a reçu le mandat de formuler des recommandations quant à la priorité des projets statistiques à financer et d'aider à superviser la collaboration entre les ministères concernés et Statistique Canada. Il a en outre été chargé d'assumer un rôle consultatif et d'examiner une série d'autres questions liées à la dissémination des données et à leur accès.

En matière de financement, le GDRP a donné la priorité aux besoins en information pour les questions de politiques touchant les mandats de plusieurs ministères. Ce choix s'explique par le fait que les besoins liés à l'élaboration de données sur les enjeux horizontaux ne trouvent pas spontanément de défenseurs, alors que les lacunes statistiques mises en évidence par un ou deux ministères peuvent facilement être comblées grâce aux fonds ministériels.

L'Initiative visant les lacunes statistiques est à présent à la croisée des chemins, alors que la liste des dossiers en attente du projet a été stabilisée. Le nombre de projets financés est passé de 23 à 13 au fil des ans. Deux examens importants ont permis de réaliser des économies qui devaient servir à d'autres projets, mais celles-ci ont été absorbées en grande partie par la réaffectation des fonds du gouvernement fédéral en 2003. À cause des effets de l'inflation, de l'augmentation des besoins en financement pour les grands projets, le fonds a presque entièrement perdu sa flexibilité. Il

## L'Initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins

recherches importantes que l'on applique maintenant de diverses façons à l'élaboration des décisions en matière de politiques. De l'incidence des technologies d'information et du travail aux expériences de Canadiens ayant été victimes de crime, ces projets répondent aux besoins des responsables fédéraux des politiques qui cherchent à mieux comprendre comment ils peuvent améliorer la vie de leurs concitoyens (voir la description ci-jointe des projets du GDRP). Si la gestion du fonds de l'Initiative visant les lacunes statistiques a été une des principales activités du GDRP, ce n'est pas sa seule réalisation. Bien qu'ayant commencé modestement, il compte maintenant 25 organismes et ministères fédéraux dont les représentants se réunissent régulièrement pour partager leurs projets de recherche et coordonner leurs activités de collecte et d'analyse de données. Le GDRP est devenu un forum de discussion essentiel qui assure aussi la coordination des efforts d'analyse et de collecte de données du gouvernement fédéral, fonction qui n'existait pas avant sa mise sur pied.

# L'initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins

Jean-Pierre Voyer  
Projet de recherche sur  
les politiques

Jean-Pierre Voyer est directeur exécutif du Projet de recherche sur les politiques et pour la recherche sur les politiques.

Grâce à un organisme statistique reconnu à l'échelle internationale pour sa qualité et son innovation, le Canada est habitué à l'excellence en matière de collecte de données et de sondages nationaux. Sa capacité à engendrer de l'information et des idées nouvelles sur les enjeux émergents et sur les questions relatives aux politiques est un facteur clé de la performance générale de notre système statistique national. Or, cette capacité est actuellement menacée, dans la mesure où l'organisme central du gouvernement fédéral permettant de mettre en évidence et de répondre aux nouvelles exigences en matière de données ne fonctionne plus correctement, et doit donc être réexaminé en profondeur.

## Comblent les nouvelles lacunes statistiques

Il y a 20 ans, les discussions sur les politiques n'abordaient pas les questions relatives aux facteurs du développement sain des enfants, à l'intégration économique des nouveaux immigrants ou aux conséquences du vieillissement de la population. Nombre de questions de ce genre n'auraient pas pu être traitées correctement dans le cadre des enquêtes nationales qui existaient à l'époque. Il était temps d'en concevoir de nouvelles, afin de mieux comprendre ces tendances et défis.

L'expertise considérable acquise au sein de Statistique Canada, des ministères du gouvernement fédéral et du milieu de la recherche canadien de manière générale peut participer à mettre en évidence le manque d'information et les instruments statistiques permettant de le combler. Ces ressources sont régulièrement exploitées dans le cadre des conseils consultatifs qui gravitent autour du statisticien en chef, des analystes principaux et des chercheurs chevronnés de Statistique Canada et des ministères fédéraux. Le défi majeur relatif-

ment aux lacunes statistiques, c'est de trouver les ressources financières nécessaires pour élaborer et mettre en place de nouvelles enquêtes. Le gouvernement fédéral utilise principalement deux approches pour faire face aux exigences de financement engendrées par ces lacunes statistiques. La première consiste simplement à traiter ce problème comme tout autre nouveau programme ou initiative politique. C'est-à-dire que le ministre responsable du domaine d'activité en question recommande à ses collègues du Cabinet d'allouer des ressources publiques aux besoins mis en évidence et, à partir de là, la proposition suit le processus d'approbation employé pour toute autre nouvelle initiative gouvernementale.

Les propositions d'investissement public pour de nouvelles enquêtes ne sont presque jamais traitées de façon isolée. Elles font généralement partie d'une enveloppe d'investissements ou de dépenses présentées pour répondre à de nouvelles pressions en matière de politiques. Lorsque l'on soumet aux ministères du Cabinet un énoncé de politique, on leur présente également la documentation résument les connaissances acquises sur le sujet. Grâce à ce processus, les lacunes statistiques deviennent plus visibles et les ministres sont plus à même de décider si de nouveaux investissements en vue de la collecte de données s'imposent; ce qui explique la logique d'associer les besoins en financement à des fins statistiques à de nouvelles politiques ou programmes publics.

Il existe cependant des cas où les lacunes émergentes ne relèvent pas nécessairement du seul champ de compétence d'un ministre particulier. Elles peuvent aussi concerner plusieurs ministères. Les besoins statistiques liés à la croissance de l'économie sociale, aux facteurs de la productivité au travail ou aux conséquences de l'exode des étudiants diplômés entrent dans



des domaines dans lesquels de nouvelles données viendraient bonifier cette fonction.

Savoir, c'est pouvoir. Albert Simard décrit la nouvelle politique du Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada visant à acquérir et transmettre les connaissances à ceux qui en ont besoin, et ce, en temps opportun.

Dans ce numéro, les Résumés de

recherche et les Témoins démontrent bien que les projets de recherche horizontaux du PRR soulèvent inévitablement des questions de développement de données. En juin dernier, le PRR était partenaire dans l'organisation d'un Symposium national sur la capacité financière, qui fut suivi d'un atelier sur les sources de données (voir l'article de Stuart Sykes dans la section « Témoins »). LE PRR prépare une série de publications qui viendront clore le projet intitulé Le capital social comme instrument de politique publique. Une de ces publications, par Sandra Franke, se consacre entièrement à la question de la mesure du capital social. Un résumé de recherche, signé Fidéle Ndoyisenga et Doug Blair, décrit le récent Projet de recherche sur l'analyse et le développement de données réglementaires, qui a pour but d'améliorer la gestion réglementaire au sein du gouvernement fédéral. Ian Campbell rend compte de deux ateliers récents sur l'accessibilité et l'utilisation des données et de l'expertise dans les processus de prise de décision locale qui comprennent de l'information scientifique ou environnementale.

Il apparaît évident que les données, et l'éclairage qu'elles peuvent apporter sur les systèmes sociaux, économiques ou environnementaux, gagnent en importance, notamment à l'heure où s'accroît la complexité des enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques.



*"Are you just pissing and moaning, or can you verify what you're saying with data?"*

« Fais-tu juste râler et rouspéter, ou tu as des données pour soutenir tes propos? »

[traduction]

©The New Yorker Collection, 1999. Edward Koren de cartoonbank.com. Tous droits réservés.

Michael Wolfson attire notre attention sur la complexité croissante des nouveaux enjeux de politiques publiques, des technologies avancées de traitement des données et des méthodes de modélisation sophistiquées qui ont toutes contribué à accroître la demande en données statistiques, ainsi que la possibilité de répondre à cette demande. Il démontre en quoi les techniques modernes de calcul rendent possible la modélisation de différents scénarios d'élaboration de politiques sociales ou de santé, une technique réservée jusqu'à tout récemment au domaine de la macroéconomie.

Une publication sur les données ne serait pas complète sans une analyse des perceptions et opinions des utilisateurs de données. Selon Cliff Halliwell, qui reconnaît par ailleurs que la divul-

gation perçue ou réelle des renseignements individuels puisse menacer l'intégrité du système, les chercheurs rencontrent de nombreux obstacles dans leurs tentatives d'accéder à des données à des fins d'analyse de politiques et de rapport de rendement. Raymond Currie, pour sa part, souligne la contribution importante des Centres de données de recherche à l'amélioration de l'accès aux bases de données de Statistique Canada par les chercheurs du monde universitaire; Bryon Spencer met de l'avant quelques suggestions pour améliorer cette initiative.

Les données servent aussi à faire rapport aux Canadiens sur les progrès accomplis. Tim Wilson démontre comment le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise les données pour rendre compte de l'état de la nation, et cerne

*Horizons* est publiée par le Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral.

L'objectif premier du PRR est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances

sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des

politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de

chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités

de recherche du PRR. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter

les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter [www.recherchehorizons.gc.ca](http://www.recherchehorizons.gc.ca).

Au 24 mai 2005, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Téléphone : 613 947 1956  
Télécopieur : 613 995 6006



de développer de données, les méthodes non traditionnelles de collecte de données, l'accès aux données et l'utilisation de celles-ci. Ce numéro débute par une revue de l'initiative visant les lacunes statistiques, mise sur pied en 1997 pour répondre aux besoins en matière de

*Il apparaît évident que les données et l'éclairage qu'elles*

*peuvent apporter gagnent en importance, notamment à*

*l'heure où s'accroît la complexité des enjeux liés à l'élaboration*

*des politiques publiques.*

Ce numéro d'*Horizons* porte sur les données. Le gouvernement du Canada consacre d'importantes ressources à l'élaboration d'enquêtes nationales, à la collecte de données et à leur analyse, de même qu'à la gestion de dossiers administratifs de grande envergure. Les chercheurs réclament sans cesse davantage de ressources pour les activités

liées aux données afin, notamment, de permettre au Canada de suivre de près les nouveaux enjeux et les percées scientifiques et technologiques, et de demeurer concurrentiel au plan international. À l'ère du savoir et de l'information, comment pourrait-il en être autrement?

D'un autre côté, les ressources disponibles sont limitées et de nombreuses contraintes pèsent sur les dépenses gouvernementales. La maximisation de l'utilité de l'investissement dans les données statistiques constitue une préoccupation majeure et légitime du gouvernement. En conséquence, les technologies ou techniques novatrices qui permettent une collecte, un traitement ou une analyse des données plus efficiente méritent notre attention. Par ailleurs, on doit mettre sur pied des politiques, processus et pratiques qui assurent un rendement maximal des ressources investies. Pour ce faire, les données doivent être manipulées et analysées à fond par des analystes et des chercheurs afin d'en extraire l'information utile à l'élaboration de politiques publiques ou toute autre information pertinente. Cette démarche est au cœur de ce numéro d'*Horizons*. Il présente des articles traitant de nombreux enjeux liés aux données, tels que les futures activités

Les enquêtes sont une méthode traditionnelle de collecte de données statistiques sociales et économiques. Cependant, John Greenwood affirme que d'autres avenues méritent d'être explorées. Les expérimentations sociales peuvent engendrer des séries de données extrêmement riches pour l'analyse des impacts des programmes, la conduite d'analyses sur des sous-groupes ou d'analyses coûts-bénéfices.

Ensuite, Philip Smith analyse la possibilité d'élargir la portée des Comptes nationaux du Canada, déjà fortement développés, pour y inclure tous les types de production et d'actifs, notamment les ressources environnementales et la production des ménages. Garnett Picot et Maryanne Webber, pour leur part, croient qu'il est temps de réfléchir aux forces et faiblesses des enquêtes longitudinales, assez coûteuses comparativement aux enquêtes transversales, et de porter un jugement éclairé sur leur avenir.



## La place des données dans l'élaboration des politiques publiques

Les données statistiques font partie du quotidien des organisations, publiques ou privées, soucieuses de fonder leurs décisions stratégiques sur des faits. Dans le milieu gouvernemental, les données, ainsi que l'analyse qui leur donne un sens, font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques. Les besoins en matière de données évoluent au rythme des enjeux nationaux et l'information statistique doit appuyer l'évaluation rigoureuse des enjeux émergents et l'élaboration de politiques et programmes efficaces.

### LA PLACE DES DONNÉES DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- 4 L'Initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins  
Jean-Pierre Voyer, Projet de recherche sur les politiques

- 10 Élargir la couverture du Système des comptes nationaux du Canada  
Philip Smith, Statistique Canada

- 16 L'avenir des enquêtes longitudinales : l'état des lieux  
Garnett Picot et Maryanne Webber, Statistique Canada

- 24 Une vaste plateforme pour la collecte de données  
John Greenwood, Société de recherche sociale appliquée

- 27 Quand les données ne suffisent pas...  
Michael C. Wolfson, Statistique Canada

- 31 Recherche des données désespérément  
Cliff Halliwell, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

- 38 Les Centres de données de recherche : un progrès considérable dans le renforcement de la capacité de recherche en sciences sociales  
Raymond F. Currie, Université du Manitoba  
Byron G. Spencer, Université McMaster

- 42 Les indicateurs sociaux et les rapports gouvernementaux  
Tim Wilson, Secrétariat du Conseil du Trésor

- 49 En quête de données qui vont au-delà des mesures traditionnelles  
Gilles Rhéaume, Conférence Board of Canada

- 51 La politique d'accès au savoir : des personnes intelligentes aux organismes intelligents  
Albert Simard, Ressources naturelles Canada



- 54 La mesure du capital social pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques  
57 Le manque de recherches et de données sur la réglementation au Canada  
59 Au-delà de l'analyse : les données et le savoir à la portée des décideurs  
61 Les Canadiens et l'argent : Symposium national sur la capacité financière



# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Social Economy Entrepreneurial Spirit in Community Service

The Government of Canada committed in 2004 to making the social economy a key part of Canada's social policy tool kit. In keeping with that commitment, some initial steps have been taken. The departments of Industry and Social Development have begun to implement the social economy initiatives set out in Budget 2004, and the Social Sciences and Humanities

### SOCIAL ECONOMY

- 4 The Government of Canada and the Social Economy  
Alfred LeBlanc, Industry Canada, Allen Zeesman, Social Development Canada  
Janet E. Halliwell, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada
- 7 Social Economy and Public Policy: The Quebec Experience  
Louis Favreau, Université du Québec en Outaouais
- 16 Partnership-Oriented Research on the Social Economy in Quebec  
Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal
- 22 Made in Manitoba: Community Economic Development Provincial Policy  
Framework and Lens  
Eugene Kostyra, Government of Manitoba
- 26 The Social Economy in Manitoba: Designing Public Policy for Social Inclusion  
Shauna MacKinnon, Canadian Centre for Policy Alternatives
- 30 The Social Economy in Canada: Concepts, Data and Measurement  
Alan Painter, Policy Research Initiative
- 35 The Social Purchasing Portal: A Tool to Blend Values  
David LePage, Fast Track to Employment
- 40 The Role of Government in Supporting the Social Economy  
Alan Painter, Policy Research Initiative
- 44 The Voucher Debate and the Social Economy  
Stuart Sykes, Policy Research Initiative, Derek Hum, University of Manitoba
- 48 The Social Economy and the Shadowy Side of the Life Course  
Mel Evans, Middlesex University
- 54 Social Innovations and Institutionalization: Emerging Practices  
Denis Harrison, Université du Québec à Montréal

### EYEWITNESS REPORTS

- 58 International Conference on  
Engaging Communities
- 61 International Conference on  
Innovation and Social  
Transformation
- 64 National Conferences on  
Community Economic  
Development and the Social  
Economy: 2004 and 2005

### BOOK REVIEWS

- 67 The Cathedral Within:  
Transforming Your Life by  
Giving Something Back
- 68 Co-operative Membership  
and Globalization

### DATA FOR POLICY RESEARCH

- 71 An Analysis of Social Capital  
and Health Using a Network  
Approach: Findings and  
Limitations

Watch for the next  
issue of Horizons on  
Work-Family Balance.

[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

Policy Research Initiative  
56 Sparks Street, 1st Floor,  
Ottawa, ON K1A 0A3

ISSN 1487-7090  
Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274





Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Policy Research  
Initiative

Projet de recherche  
sur les politiques

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Richard Tate

### ASSOCIATE EDITORS

Sandra Franke

Alan Painter

### PRODUCTION

Marissa Martin

Élisabeth Vu

Nancy White

### Copy Editing and Translation by

PMF Editorial Services, Tradulitech, and  
Translation Bureau, Public Works and  
Government Services Canada

### Design and Layout by

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

The Policy Research Initiative produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the PRI or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of November 30, 2005.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: 613 947.1956

Fax: 613 995.6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of the Government of Canada or any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

Research Council of Canada (SSHRC) has already developed new funding opportunities to promote research on this field of activity.

Following on the Government of Canada heightened interest in the social economy, the Policy Research Initiative (PRI) teamed up with the SSHRC in September 2004 to sponsor a roundtable to discuss policy research needs for supporting the social economy. Experts addressed the topic at the PRI's December 2004 social policy conference. In July 2005, the PRI released *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, which provides background on the social economy, identifies research issues whose examination would support the development of policies and programs, provides suggestions for how this research might be conducted, and points to some useful information sources.

This issue of *Horizons* continues the exploration of the social economy in Canada, and strives to answer the interrelated questions: why should governments be interested in the social economy, and what is the appropriate role for government in this field?

The articles in this issue are not intended to update readers on what exactly the social economy entails. Viewpoints in this regard differ, reflecting the great diversity of experience across Canada in this area. Rather, the aim is to help readers gain a better

understanding of the different guises and areas of activity of this organizational form, which borrows from market practices and principles, as well as from both the government delivery of public services approach and the community model used by non-profit organizations. Greater awareness of the principles underlying the three approaches can lead to enhanced appreciation of the potential of the social economy and understanding of its added contribution as a development management model that integrates social, economic, cultural, and environmental goals.<sup>1</sup> This appreciation and understanding will, in turn, make it easier to identify the role the Government of Canada might take on.

Louis Favreau's article provides background information on what led the Government of Quebec to adopt in 1996 a broad, inclusive definition of social economy that incorporates all co-operative and mutual aid movements as well as areas of concern to associations. Jean-Marc Fontan looks at the role of research in implementing the Quebec approach. He identifies important social economy research issues and their implications for public policy in Canada.

The contributions of Eugene Kostyra and Shauna MacKinnon complement one another, as they both explore the Manitoba government's community-based economic development (CBED) policy, revealing similarities and differences with the Quebec

approach. Comparing the CBED to the social economy, MacKinnon notes that both pursue the same goals of better social inclusion and greater socio-economic equity.

No other part of Canada has a CBED or social economy approach as fully integrated into the social or economic policy tool kit, yet, according to Alan Painter, this sector accounts for about two and a half percent of Canada's gross domestic product. The social economy in this country has grown to such an extent in recent years that its importance makes Canada stand out among developed countries.

It seems then that the field of social economy is faring well. Why, then, should governments express greater interest in it? What role should they be playing? Denis Harrisson shows how the social economy is rooted in social innovation while at the same time fuelling that innovation. He suggests that governments have a role to play in supporting the social economy for the same reasons they now support technological innovation.

David LePage provides a striking example of social innovation leading to the development of the social economy. By developing the Social Purchasing Portal, Vancouver's Fast Track to Employment team created a tool for extending a sector of the marketplace to incorporate social and environmental objectives effectively.

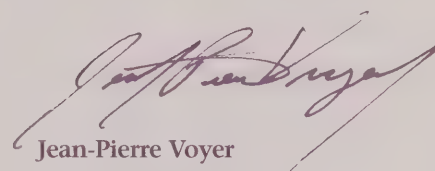
In a second article, Alan Painter discusses the case of the Roasted Cherry Coffee House, a social economy enterprise referred to in the Speech from the Throne, and ponders the role government should play in supporting such organizations. He suggests that the social economy is a promising approach, but that government investment decisions in this field of activity should be based on more precise goals, as well as on an organization's capacity to attain those goals effectively.

Stuart Sykes and Derek Hum contribute to the debate on the support role of the state by proposing that the various options explored include a purchase voucher-based approach whereby the social economy is supported through demand rather than supply.

Mel Evans rounds out this series of feature articles by also examining the demand side, but with emphasis on what the social economy can offer individuals at different critical moments in their lives. He builds a case for the role the social economy can play for marginalized people.

The social economy addresses different objectives at the same time, provides goods and services to people who would not otherwise have access to them, and involves communities and marginalized groups in new ways. Researchers still have much

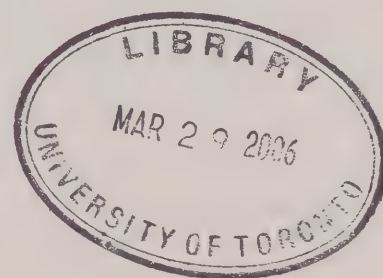
to learn about the opportunities it offers. There are sufficient outstanding questions, insights, and research findings to support further development of literature on the role of government in the development of the social economy. Such literature should be multi-disciplinary and should consider ends as well as the means implemented to support this field of activity.



**Jean-Pierre Voyer**  
Executive Director

### Note

- 1 Presentation by Nancy Neamtan, a specialist in Quebec social economics, at the PRI-SSHRC roundtable held in Ottawa in September 2004.





# The Government of Canada and the Social Economy

**Alfred LeBlanc**  
Industry Canada

**Allen Zeesman**  
Social Development Canada

**Janet E. Halliwell**  
Social Sciences and Humanities  
Research Council of Canada

Alfred LeBlanc is Director General of Strategic Policy with the Policy Sector at Industry Canada.

Allen Zeesman is Director General of the Community Development and Partnerships Directorate at Social Development Canada.

Janet E. Halliwell is Executive Vice-President of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

**Editor's Note:**  
In this article, officials from the three departments and agencies most implicated to date describe recent federal government activities and future plans regarding the social economy.

## Industry Canada Supports Social Economy Enterprise

**Alfred LeBlanc**  
Industry Canada

The 2004 Speech from the Throne committed the Government of Canada to foster the development of the social economy by creating the conditions for its success and an environment favourable to its growth. By late 2005, Cabinet had approved the Social Economy Pilot Initiative to implement targeted programs in support of projects to build community capacity for social economy activities. This pilot initiative emphasizes social economy enterprises, defined as those run like regular businesses, producing goods and services for the market economy, but managing their operations and redirecting surpluses in pursuit of social and community goals. The social and community economic development contributions of these enterprises are diverse, ranging from the employment of disadvantaged groups, to addressing local environmental challenges, to delivering training and skills development, and providing affordable housing.

The \$132 million Social Economy Pilot Initiative consists of three components.

- the two-year \$17 million Capacity Building Pilot initiative designed to enhance the capacity of organizations, communities, and social entrepreneurs to pursue and sustain social economy enterprises that contribute to the social and environmental goals of the community;
- the five-year \$100 million Patient Capital Demonstration Fund, which on a regional basis, will make loan and patient capital financing available to social

enterprises, taking into consideration their unique needs and responding to their specific start-up and growth challenges;<sup>1</sup> and

- the five-year \$15 million research fund to support research on the social economy and mobilize networks and knowledge transfer. (See below the description of the SSHRC activities by J. Halliwell.)

Implementation of the pilot initiative involves an innovative partnership of Industry Canada, Social Development Canada (SDC), and the four regional development agencies – FedNor, the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, and Western Economic Diversification. The capacity-building and patient capital programs will be delivered through the four regional agencies, which conducted consultations to determine how to deliver most effectively these funding initiatives in their regions. The research fund on social economy is managed through the Social Sciences and Humanities Research Council.

As well, Industry Canada and the regional agencies have reviewed their existing small and medium-sized enterprise (SME) assistance programs to assess to what extent they are accessible by social enterprises. This review found that, for the most part, social enterprises are eligible clients of these SME-relevant non-financial and financial assistance programs. We are now exploring what actions might be taken to increase awareness among social

enterprises about Industry Canada's SME programs and services and to tailor SME-related information and services to better meet their needs.

We expect to learn a lot about social economy enterprises, as well as the most effective ways to support their

development and growth, during the pilot implementation stage. We will continue to work with the regional agencies and SDC to monitor impacts and to support SDC in the development of a broader policy framework for the social economy.

---

## Note

- 1 Patient capital is a term increasingly in use among social enterprises, community organizations, and their funders. It describes forms of investment that are intended to achieve social benefits while also generating a financial return.

---

## Social Development Canada Lays the Foundation for the Federal Strategy on the Social Economy

**Allen Zeesman**

**Social Development Canada**

**T**he Government of Canada is committed to helping communities help themselves. That is why the 2004 Budget allocated \$132 million to developing the social economy in Canada, and committed to improving access to small business programming for social economy enterprises. Through this investment, the federal government supports people who use their entrepreneurial skills in non-profit ventures that improve the social and environmental conditions of communities.

Social Development Canada leads the federal social economy effort. It

works with many federal departments and agencies to increase the number of tools and resources available to advance the social economy. The Department is also laying the foundation for the development of a longer-term strategy to guide the Government of Canada's work on the social economy.

To support the consultation and collaboration that are critical to the work on the social economy, the Department established the National Roundtable on the Social Economy. It promotes the dialogue and engagement of key partners, and involves

approximately 25 members representing the social economy and community economic development organizations, the co-operative, voluntary, and business sectors, and relevant federal government departments.

The Government of Canada recognizes the social economy as a new socio-economic priority and is committed to its development. Social Development Canada is moving forward with the groundwork for that vision.

---

## SSHRC Connects Researchers and Social Economy Organizations

**Janet E. Halliwell**

**Social Sciences and Humanities Research Council of Canada**

**T**hanks to a special allocation of \$15 million over five years in the 2004 federal budget, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) of Canada established an innovative program to support research on the social economy that helps mobilize new knowledge. The program's objectives are:

- **to contribute** to defining policies, including an appropriate regulatory framework, applicable to the social economy;
- **to improve** the performance of organizations and enterprises that are important to Canada's social economy;
- **to demonstrate**, through inventories, statistics, comparative analyses, and other research outcomes, the actual and potential contribution of the social economy to Canada; and
- **to develop** Canada's international contribution to, and visibility in, areas relevant to the social economy.



Based on the SSHRC's successful Community-University Research Alliances program, the social economy initiative brings university and college-based researchers, and representatives from community-based organizations together as equal partners in the research process.

As well, the program is very much shaped by the unique regional character of Canada's social economy. To ensure different regional perspectives are represented in the research, the SSHRC adopted a Metropolis-like approach, calling for the creation of nodes (networks) to function in six different economic regions of Canada. These nodes are linked together through a national hub.

In August 2005, after intense international peer review, the SSHRC

announced grants to support the development of four regional nodes and the national hub. The national hub is, in essence, a network of networks. Led by Dr. Ian MacPherson at the University of Victoria, it provides a forum for researchers and partners from coast to coast, co-ordinates their research efforts, and helps share research findings across the country and around the world. The regional nodes carry out research on issues relevant to that region, and help train students and community researchers (see accompanying text box).

Even at this early stage in the program, strong partnerships are being forged between researchers and communities. The benefits of this new research venture now flow both ways: researchers gain insights and access to social economy

organizations, while the organizations build capacity and new ways to improve their effectiveness.

The final component of the SSHRC's social economy initiative involves small grants on issues that address the specific needs of the program's community partners. The SSHRC now works closely with the national hub and regional nodes to identify research priorities for a number of these smaller initiatives.

A second competition for regional nodes – one in Northern Canada (including northern Quebec and Labrador) and the other in Alberta/British Columbia – is ongoing.

For more information on the social economy initiative, visit the SSHRC web site at <[www.sshrc.ca](http://www.sshrc.ca)>.

### The SSHRC's Social Economy Initiative: Regional Nodes

node	led by
Atlantic Canada	Dr. Leslie H. Brown, Mount Saint Vincent University
Ontario	Dr. Jack J. Quarter, University of Toronto
Quebec	Dr. Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal
Northern Ontario, Manitoba, and Saskatchewan	Dr. Lou Hammond Ketilson, University of Saskatchewan

# Social Economy and Public Policy

## The Quebec Experience

Louis Favreau  
Université du Québec en Outaouais

### The Quebec Social Economy and its Active Cohabitation with Governments (1960-2005)

Today, recognition of the social economy in Quebec is no longer an issue. The social economy graduated to a new level by embedding itself more deeply into the Quebec public sphere for almost 10 years, beginning with the Government of Quebec's 1996 Summit on the Economy and Employment.<sup>1</sup> In Quebec, the social economy is represented by two groups:

- the Chantier de l'économie sociale, whose primary mission is to promote the social economy as an integral part of Quebec's socio-economic structure; and
- the Conseil de la coopération du Québec, whose mission is to participate in Quebec's social and economic development by fostering the full blossoming of the co-operative movement in Quebec.

The social economy is not a homogeneous block, whether in terms of its sectors of economic activity, its targeted populations, or its ways of functioning. Diversity characterizes these two groups. They of course share the same values and operating principles, but they belong to distinct families and their circumstances are often very different, in terms of the areas of activity in which they operate, their political structure, their level of organizational development, etc. (RISQ, 2004).

### *The Three Components of Quebec's Social Economy: Co-operatives, Mutual Benefit Societies, and Associations*

In most countries of the world, a number of local socio-economic activities emerged over the last two decades. This is the so-called new social economy. It has emerged primarily from mobilizations for employment and the development of new collective proximity services in both urban and rural environments.

The social mobilization that it has engendered has been particularly intense. It materialized around four types of initiatives:

- job training initiatives in associations that encourage various types of learning related to the labour market;
- proximity services development initiatives (day care and home care services, community housing);
- economic and social revitalization initiatives, bringing together, within a multiple-activity intervention process, various actors working in the same geographical area; and
- funding initiatives for the development of regions and local enterprises.

In Quebec, as elsewhere, these recent experiences often result from the interaction between an association and a co-operative or between the association movement and the co-operative movement (Perri 6 and Vidal, 1994). Depending on the case, the new social economy is relatively close to its historical components, since it shares with them the same

---

Louis Favreau  
holds the Canada Research Chair  
in Community Development at the  
Université du Québec en Outaouais.



major characteristics that distinguish it from private and public enterprise, namely:

- enterprises that are, first and foremost, groups of individuals before they are pools of capital;
- enterprises and organizations that are jointly owned by their users and/or employees;
- enterprises whose democratic functioning is governed by the legal status accorded to them as associations, co-operatives or mutual benefit societies;
- enterprises in which the assets are jointly owned (inalienable surpluses, profits, and dividends); and
- enterprises in which one finds new actors, drawn from grass-roots and the middle class movements and who, generally, do not come from the business community.

In more general terms, the primary and fundamental meaning attributed to this type of economy is joining forces for a new type of entrepreneurship (Demoustier, 2001).

Over the last 10 years, a major research trend has been to understand the social economy by considering three families of organizations (i.e., co-operatives, mutual benefit societies, and associations), and putting them into perspective as stakeholders in the quest for solutions to the economic crises and the weakening of governments. Initially, a Francophone and Latin concept, the social economy now has links internationally (e.g., the International Centre of Research and Information on Public and Cooperative Economy, the International Labour Office), and contributes to the development of new international networks.

From an analytical perspective, this research trend has examined economic practices that combine initiative and solidarity on the basis of the following parameters.

- It uses a classification system that includes three major families of organizations rather than a single one, as is the case for the American and even Canadian non-profit sector approach, which usually only takes associations into account (Vaillancourt, 2005).
- It primarily associates the social economy with social movements and, secondarily, with alternatives to neo-liberal globalization (Favreau et al., 2004).

Table 1 describes the three major families of organizations.

**TABLE 1**  
**Typology of Social Economy Families**

	ASSOCIATIONS	CO-OPERATIVES	MUTUAL BENEFIT SOCIETIES
<b>Objectives</b> (priority given to the activity's social utility over its profitability)	Offer services to members and/or the community	Offer goods and services to members (e.g., a work co-operative) or to the community (e.g., a solidarity co-operative)	Offer services to members and their families
<b>Activities</b>	Collective goods and services in the market (public and private)	Market goods and services	Collective services for social protection
<b>Democratic organization</b> (distribution of power)	Elected board of directors and members' general assembly (one person, one vote)	Members' general assembly (one person, one vote)	Members' general assembly (one person, one vote)
<b>Surplus allocation mode</b>	Re-investment in the organization	Dividends allocated to members and re-investment in the organization	Re-investment in the organization and reserve fund
<b>Actors or project proponents</b>	Group of individuals (who do not own any assets)	Group of individuals (who do not own any assets)	Group of individuals (who do not own any assets)

Source: Adaptation of the typology developed by Defourny et al. (1999: 37).

We have adopted this approach to understand Quebec's social economy and its various actors and trends since co-operatives, mutual benefit societies, and associations cannot be viewed only as simple sectoral groupings. They are strategic families or components, that is, organizations whose trajectory has an overall objective: their mission is of general interest. However, each of these families has specific legitimacies, such as its own organizational culture, international affiliations, funding mechanisms, etc. Through the decades, they have also built areas of expertise that governments have recognized and for which they have been granted legal status and specific areas of influence.

In Quebec, co-operatives and mutual benefit societies have joined forces under an umbrella organization: the Conseil de la coopération du Québec (CCQ). For their part, associations are split into two branches: social economy enterprises, including not-for-profit organizations (NPOs) which are involved in economic activities and which are part of the Chantier de l'économie sociale; and independent community organizations, characterized by their predominantly socio-political activities (i.e., advocacy), the majority of which are part of a steering committee made up of 23 federations and a dozen regional networks.

Over the last 20 years, the social economy in Quebec has gained considerable political credibility. However, what is the socio-political trajectory of the two components of Quebec's social economy? How was the social economy organized to avoid the pitfalls of an approach too focused on micro-management? How does it

### Legend

CCQ: Conseil de la coopération du Québec

NPOs: Not-for-profit organizations

CDR: Coopératives de développement régional

CFDCs: Community Futures Development Corporations

LDCs: Local Development Centres

interact with governments while adopting structuring mechanisms for communities and regions?

### *The Co-operative Movement Until the Early '90s*

Created in the early 1940s, the CCQ underwent its first concrete shift in the '60s and '70s in the wake of changes occurring in financial and agri-food co-operatives, such as savings and credit co-operatives (Mouvement Desjardins), mutual benefit societies (the SSQ, for example) and agricultural co-operatives. This period was marked by the first major phase of active cohabitation between this social economy, which was primarily co-operative, and government in the aftermath of the Quiet Revolution. Owing to its capacity to mobilize, but also because of the general movement for economic affirmation that ran through Quebec society, the Mouvement Desjardins was able to expand, and thereby become the largest financial institution in Quebec, with the aid of new legislation that promoted both the development of public corporations (Caisse de dépôt) and the strengthening of the co-operative social economy (Dupuis, 1997).

The decade of the 1980s marked the beginning of the second major phase

in the development of active cohabitation with the arrival of new generations of co-operatives engaged in emerging sectors:

- urban areas, work co-operatives, housing co-operatives, consumer co-operatives, employee credit unions, natural food co-operatives, often initiated by community, environmental, and union movement organizations; and
- rural areas, proximity services co-operatives, such as co-operative garages, purchasing co-operatives (hardware), and forestry co-operatives in the wave of agricultural unionism. Subsequently, workers' funds, such as the Quebec Federation of Labour's Solidarity Fund in the 1980s, and Fondation, the Confederation of National Trade Unions' fund in the 1990s, appeared on the scene.

The 1980-1990 decade also marked the beginning of mutual co-operation with the creation of the Coopératives de développement régional (CDR). With financial support from government, this organization contributed to the establishment of co-operatives, and endeavoured to consolidate them at the regional level to form what can be referred to as the first generation of the regional poles of the social



economy. Little by little, the CDRs managed over time to cover all the regions of Quebec, adopted the Government of Quebec's segmentation of administrative regions, and formed a federation affiliated with the CCQ.

All these new developments in the co-operative social economy required, however, some form of Quebec-wide co-ordination. The end of the 1980s and the early 1990s was a period of deep transformation for this first group. In 1990, the CCQ successively organized about 30 forums, bringing together close to 4,000 people, and subsequently, the États Généraux de la coopération in 1992. This event generated a manifesto calling for the consolidation of all organizations in all regions across Quebec to draw in enterprises that contributed to the enrichment of the collective legacy.

During the estates-general, the CCQ initiated a reflection on its orientation. However, it also took the initiative of including among its ranks all emerging co-operative sectors, which created about 10 new federations. Then, in the framework of partnership agreements with the Direction gouvernementale des coopératives, assistance programs for CDRs and public funds earmarked for co-operatives and their federations were transferred to the Conseil, which, from that point on, became responsible for the integration, representation, facilitation, and co-ordination functions of the entire co-operative movement. It became the co-operatives' single interlocutor with governments.

For almost 15 years, the Conseil de la coopération du Québec included all co-operatives and mutual benefit societies in Quebec (over 3,000), from

all generations (from Desjardins, created 100 years ago, to more recent ones in all sectors, such as labour, housing, etc.) and in all regions (CDRs).

### *The Arrival of the Chantier d'économie sociale*

Overlapping with the development of the co-operative movement, the last 20 years (1985-2005) have also witnessed the emergence of a number of socio-economic initiatives of a co-operative nature, mostly fuelled by the community movement, through the new local development model, that is, community economic development (Favreau and Lévesque, 1996). It was thanks to the Government of Quebec's Summit on the Economy and Employment that the third major phase of active cohabitation arose with the recognition of a new network of networks, that is, the Chantier de l'économie sociale, which became, starting in 1999, a new interlocutor with the Government of Quebec.

An NPO, the Chantier was created as a result of a recommendation of the Summit's task force on the social economy. From that point on, this organization would be invested with the following responsibilities.

- Work on job creation projects approved at the Summit, in co-operation with promoters and government departments.
- Represent the social economy, particularly the new sectors that had been identified, on province-wide partnership bodies.
- Co-operate with government departments and organizations in the development of strategies

fostering the development of the new social economy, in the assessment of support programs and measures, and in the development of results indicators.

The creation of the Chantier de l'économie sociale paved the way for the development of this new form of economy, primarily by established associations, in relatively new sectors of activity, such as day care centres, home care enterprises, work force integration enterprises, etc.

For the last seven or eight years, Quebec's social economy has been evolving under two umbrella groups: one that consolidates co-operatives and mutual benefit societies, and another, more recent, that brings together primarily not-for-profit associations (NPOs).

### **The Quebec Social Economy and the Creation of Cohabitation Networks**

In 1985, the revival of joint action in employment initially stemmed from civil society initiatives, given that governments were temporarily absent from the process, as a result of the somewhat neo-liberal policies that predominated. A pivotal initiative of civil society, the Forum on Employment, had an important influence throughout the 1990s. It brought together employers, labour unions, community organizations, universities, and local governments.<sup>2</sup>

The Forum on Employment was a catalyst for numerous other joint action initiatives: the États généraux du mouvement coopératif launched in the 1990s and the États généraux

du monde rural in 1991, as well as the Forum des municipalités the following year. As a matter of fact, the Forum on Employment paved the way for regional and local development initiatives and, implicitly, for the social economy. For the first time, new solutions to the sensitive question of unemployment were being identified through joint action and partnerships.

*Local mobilizations across Quebec bring together actors who represent society as a whole; are less focused on asking the state to solve problems than on finding solutions by building on the contributions of all stakeholders; and link the social and the economic in new ways.*

Another civil society initiative contributed to the debate on the development of employment and the social economy: Bread and Roses, the Women's March Against Poverty, was the primary catalyst for the arrival of the social economy in the public sphere throughout Quebec in the second half of the 1990s. This high profile event helped promote the recognition of the association movement, led by women and community organizations, as a relevant player with respect to economic issues. The march supported the identification of proximity services as a sector of activity to be encouraged.

After 1995, the Government of Quebec again put greater emphasis on joint action. In 1996, a government-initiated summit led to the establishment of major task forces (on employment and the economy); its findings would help define a new social contract. With regard to employment, the changes that

occurred during this period can be organized according to the following two areas.

- Job creation and retention through local development – workers' funds, which invest in regional small and medium-sized enterprises, are a convincing example of this approach. Community Futures Development Corporations

(CFDCs) were already in existence (since 1985) and Local Development Centres (LDCs) arrived on the scene toward the end of the 1990s.

- Job integration through the social economy – part of the community movement – was directly involved in the economic field due to the development of the social economy in new market niches (job market integration enterprises, day care centres, etc.).

### ***The Emergence of New Streams of Employment in Quebec***

The main theme of the last two decades has been the emergence of new streams in local development and the social economy. New generations of organizations, social economy and local development institutions became, in time, actors in the renewal of the Quebec model for development, which is distinct from the rest of Canada, and especially differentiated from the United States. The unique-

ness of Quebec's economic and social development in the last two decades can be explained by the active interaction between local initiatives and new public policies. This also explains the emergence, in some sectors, of a relative degree of institutionalization of these practices in the form of new areas, or streams, of activities. The concept of new streams illustrates that these practices have been introduced in institutionalized cohabitation with public services.

### ***The New Initiatives: General Scope and Specific Contribution***

In the field of social economy and local development, the local mobilizations occurring all across Quebec, and not strictly in remote regions or those in difficulty, represent three types of innovation.

- They bring together actors who represent society as a whole: labour unions, employers, citizens, associations, and public sector organizations.
- They are less focused on asking the state to solve problems than on finding solutions by building on the contributions of all stakeholders involved.
- They are part of the search for new development benchmarks in which the social and the economic are linked in new ways.

While incurring some of the constraints related to the market economy, these economic activities are to be viewed as qualitatively distinct, because they are based on the principle of joining forces for a new type of entrepreneurship. The economic fragility of these initiatives led their



proponents to take a strong partnership approach with co-operative financial institutions, some charitable and associative institutions (foundations), and local quasi-public or public bodies, such as the Centres locaux de services communautaires, municipalities, CFDCs, and LDCs.

*Policies were based on a movement built on notions of partnership, territory, local development, and collective enterprise.*

The importance of these streams is mainly based on the fact that they are built on joint action among actors in civil society with active support from the state. More than a network of local initiatives in civil society, the emergence of these streams is tantamount to a strategic and collective shift, which first started within social movements, but which spread throughout Quebec society as orientations shared by all stakeholders.

Our analysis of the background that gave rise to these streams, as developed in our study on the issue (Comeau et al., 2001), shows that social economy and local development initiatives related to employment took shape over a decade (from 1996 to the present) throughout Quebec on the basis of a clearly collective and action-oriented intervention strategy, unlike the neo-liberal and stop-gap North-American approach, which targeted the unemployed almost exclusively.

- By decentralizing tools and powers toward local actors, the local development active cohabitation stream clearly emphasizes supporting local private and collective enterprises likely to revitalize local

economies and develop local development priorities throughout Quebec.

- Within a context where the social imperative of job creation was most pressing, the social economy active cohabitation stream led to a serious

debate in the public arena on the potential contribution of this third sector in terms of employment, a viable response to new needs, and the democratization of development.

*The Interface Between New Local Initiatives and Governments*

During a period when new ways to think about state intervention were being sought, the distinct nature of Quebec society in North America rooted itself in the field of collective economic development arrangements. As in most developed countries, the crisis in employment and the problems with Keynesian forms of state intervention had consequences. Industrial policies largely supported by direct business subsidies were no longer considered as effective, and redistribution policies based on passive welfare measures were questioned.

Governments did not all react in the same way and with the same consistency. Did they support project proponents at the level and in the manner required? Two trends became apparent in the 1990s. The first came out of initial responses to emergencies, rather than from the dictates of

development. In the context of these years of institutional uncertainty, however, a second trend appeared in 1996: an opening with regard to horizontal public policies in Quebec.

As a result of pressure from local communities and social movements horizontal public policy emerged. This new trend provided more credibility and autonomy for initiatives. For example, the policy underpinning the emergence and development of LDCs as providers of local development services on the periphery of the public sector seems to have fostered, in addition to the mere redress of previous mistakes, the economic and social revitalization of communities and their empowerment, that is, new forms of territorial democratic governance, partly modelled on the experience of CFDCs.

The first impact was to initiate a new approach to address problems. The second was to introduce a medium-term intervention process. Last, these policies were part of a greater regionalization movement in which all social actors were involved (enterprises, labour unions, co-operatives, community organizations, citizens). In brief, these alternate policies called for a proactive state to work in partnership with local communities. These policies were based on a pre-existing dynamic, that is, an economic and cultural movement built on notions of partnership, territory, local development, collective enterprise, etc., and which affected all of society's major stakeholders, not only organizations with a social mandate, but also a certain number of businesses and public institutions.

**TABLE 2****Approaches Governing the Relationship of the State with the Social Economy**

<b>Economic and Social Development Approach</b>	<b>Role of the State in the Neo-liberal Approach</b>	<b>Role of the State in the Social-statist Approach</b>	<b>Role of the State in the Democratic Partnership</b>
<b>Role of the state and public services</b>	Collective services from the public network are ancillary. Separation between economic and social.	Central state dominates the development of collective services.	The state supports community development; there is active co-operation among partners; new relationship between the economic and the social spheres.
<b>Role of the market</b>	The private sector is dominant: open economic development; social development dependent on the capacity of the market.	Enterprises and public collective services shape the market.	The private sector plays a complementary role. Collective services are mixed (public, social economy, and private) and co-ordinated at the “national” level, but decentralized.
<b>Role of associations and civil society</b>	Social management of poverty through programs targeted by the state to counterbalance the negative effects of the market; sub-contracting entrusted to the social economy.	Complementary, but subordinate, role of the social economy in the development of collective services.	Joint development of the supply of and demand for collective services. Joint production and decision making.
<b>Role of citizens</b>	Citizens are consumers.	Citizens are users of services.	Citizens are joint providers of services and collective actors of development.

Note: Typology based on Vaillancourt and Laville (1998).

### The Role of the State in Social Development: Three Approaches

Quebec in North America can be viewed as a unique laboratory researching new avenues, owing to a few institutional innovations signalling the possibility of new bridges between civil society, the state, and the market.

We believe that regulations built on the state, market, and civil society tri-nomial may be key to renewing the social state. The double-sided synergy (market and state) becomes three-sided (market, state, and associations). The issue is less focused on the extent of state intervention, and more on its democratic quality and the capacities of public institutions to engage in active cohabitation with their partners in the development and

implementation of new collective services for the public: joint production of services and cohabitation as part of a new framework of institutions of democratic governance. To clarify our position, we identified three approaches governing the relationship between the state and public services and the social economy: neo-liberalism, “statism,” and democratic partnership (see table 2).



In the third column of table 2, the democratic partnership model implies a strong mobilization of the various components of civil society. It cannot be achieved without the development of appropriate institutions that only the state can actually put into place. This requires considerable investment, not only in representative democracy, but also in deliberative democracy.

In this approach to renewal, state support, in the form of new types of programs, is critical. This has been demonstrated by the Quebec experience. Second, by recognizing civil society initiatives, the state opens the door to protected spaces. It is not a matter of unfair competition, but one of equity when services of collective interest (day care, environmental

protection, etc.) are assumed by the social economy. Will the federal government, through its new social economy measures, initiate a fourth period of active cohabitation with the entire realm of the components, approaches, and actors of this new type of economy? The file is open and requires close monitoring.<sup>3</sup>

## Historical and International Perspective of the Social Economy

There is a close link between Quebec's social economy and the international history of social economy. Quebec is not a separate case, although it is unique in a number of ways. The following considerations were derived from more recent research work on the subject.

- For the last 150 years, an entire component of the economy has been drifting away – to various degrees – from market forces and public regulation. This economy has been periodically eclipsed by governments' statist vision. However, the employment crisis, followed by the welfare state crisis, were opportunities for the social economy to emerge from the eclipse of the "trente glorieuses" (post-war economic prosperity) period, from 1945 to 1975.
- The social economy, whether co-operative or associative, is the legacy of the working class and the middle class in the same way that unionism was. *The History of the Rochdale Pioneers* is a clear illustration of this general standpoint. This

first co-operative, founded in 1844 in a suburb of Manchester, a key city in the 19th century textile industry, set forth the fundamental principles of collective enterprise, which continue to fuel the international social economy movement.

- Over the last 30 years, a renewal of the social economy has been occurring throughout the world. In Quebec, this renewal is expressed through two groupings that act as interlocutors with governments and are forums for Quebec-wide joint action, training, and debate.
- Throughout the world, as in Quebec, the social economy is "plural," encompassing co-operatives, mutual benefit societies, and associations. This pluralism is reflected in the national forms of consolidation, which require the implementation of a consensus-building policy among the components of the social economy (to manage tensions and competing interests). To be effective, this consensus building requires mutual understanding to be explicit.

- The social economy, as it evolved in the marketplace, was, throughout the years, confronted with the risk of becoming commonplace, that is, of becoming just like the business sector. However, it has demonstrated that democracy does not have to stop at the doors of enterprise.
- The part of the social economy with public service objectives has been exposed historically to the threat of being treated as merely a service delivery agent. At the same time, it has demonstrated that it is possible to renew the social state, at least with regard to local communities and regions.
- Internationally, while it is at the heart of North America and thus at the heart of neo-liberalism, Quebec is an example of a society that is not completely caught up in this philosophy, since it has succeeded, over the last 40 years, in putting in place active cohabitation between the public economy and the social economy, which has significantly weakened the hold of a strictly market-based approach.

## References

- Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesque, and M. Mendell. 2001. *Emploi, économie sociale et développement local : les nouvelles filières*. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Defourny, J., P. Develtere, and B. Fonteneau, eds. 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*. Paris/Brussels: De Boeck Université Press.
- Demoustier, D. 2001. *L'économie sociale et solidaire : S'associer pour entreprendre autrement*. Paris: Syros.
- Dupuis, J.-P. 1997. "Le rôle et la place de Desjardins dans le modèle québécois de développement économique." Pp. 203-217 in *Desjardins, une entreprise ou un mouvement?* ed. B. Lévesque. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L., and B. Lévesque. 1996. *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L., A.S. Fall, and G. Larose. 2004. *Altermondialisation, économie et coopération internationale*. Paris: Karthala; Québec City: Presses de l'Université du Québec.
- Perri 6 and I. Vidal. 1994. *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-operative Action in Western Welfare States*. Barcelona, Spain: Centre d'Iniciatives de l'Economia Social (CIES).
- RISQ (Réseau d'investissement social du Québec). 2004. *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*. Montréal: RISQ.
- Vaillancourt, Y. 2005. *Le tiers secteur au Canada, lieu de rencontre entre la tradition américaine et la tradition européenne*. Paper presented to the First European Conference of EMES and ISTR (International Society for Third-Sector Research). Paris, April 2005.
- Vaillancourt, Y. and J.L. Laville. 1998. "Les rapports entre associations et État." *Revue du MAUSS* 11: 119-135. Paris.

## Notes

- 1 More recently, at the end of 2004, the social economy was introduced into the Canadian public sphere.
- 2 In 1989, a major assembly was held in which 486 union representatives, 234 socio-community representatives, 192 representatives of co-operatives, 192 government representatives, and 132 private sector representatives took part. This major assembly had been preceded by forums in all regions of Quebec.
- 3 Two valuable research sites, the first on social economy and regional development, and the second on international social economy, are produced by the Canada Research Chair in Community Development (CRCCD) at the Université du Québec en Outaouais.  
<www.uqo.ca/observer>  
<www.uqo.ca/ries2001>



# Partnership-Oriented Research on the Social Economy in Quebec

Jean-Marc Fontan

Université du Québec à Montréal

Since the October 2004 Speech from the Throne, the social economy has come to the forefront on the Canadian political agenda. A similar visibility raising took place in Quebec in 1995, beginning with the March for Bread and Roses of the women's movement and its associated demands. It culminated in the Quebec socio-economic summit in 1996.

What is meant by the social economy? How is knowledge on this sector generated? What political issues are raised by this sector? We try to answer these questions in the following pages.

## What is the Social Economy?

The social economy is made up of social organizations or collective enterprises that are up and running or are emerging in the sectors of co-operatives, mutual benefit societies, and associations. The social economy differs from the private economy in that it is based on citizen engagement. That engagement drives new individual and collective aspirations and helps to develop innovative socio-economic solutions to social and economic problems. In Quebec, in 2001, the social economy comprised 7,151 collective enterprises and social organizations, employing 124,302 people, and producing a turnover of \$17.2 billion.<sup>1</sup>

The social economy is highly diversified. It is present in all regions of Quebec, in cities, towns, and rural communities alike. Sectors affected by the social economy include finance, culture, recreation and tourism, telecommunications, agri-food, transport, housing, retail sales, domestic help, and social services. The social economy, like the private economy, is largely one of small enterprises and

organizations. It is bolstered by the presence of large companies and a handful of very large firms.

Although the social economy is important to the social, cultural, political, and economic development of Canadian communities, relatively little research was conducted on it between 1800 and 1950. Knowledge on the social economy stems from small research projects distributed unevenly over time and scattered throughout Quebec and the rest of Canada.

## Canadian Issues in Developing Research on the Social Economy

From a research standpoint, there would appear to be four key issues that need to be addressed to ensure the development of the social economy sector.

The first issue is connected to basic research and partner-oriented research alike. It pertains to the production and dissemination of new knowledge on the Canadian social economy sector and its impact on society's development. Both the term social economy and social economy initiatives are not well known in Canada. While it is easy to trace an overview of the social economy in the United Kingdom, Belgium, or France, it is difficult to develop such an overview for Canada. Various research streams provide overviews of several components of the social economy, including the co-operative economy, the non-profit sector, and community economic development initiatives. It is not possible, however, to produce a unified overview of the social economy in Canada. There is no consensus among social actors in Canadian civil society on the term social economy.

Jean-Marc Fontan is Co-director of the Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale with the Département de sociologie at the Université du Québec à Montréal.

The second issue is theoretical. It pertains to the social economy's role in mediating relations between the economic and social spheres. It is about how the social economy helps to renew oversight mechanisms within societies. It is doing so within a political context and a renewed economic juncture where the state and the market work more and more closely with civil society to mobilize innovatively a host of societal resources. From that standpoint, it is important to gauge the social economy's contribution to defining or redefining public policy and the overall development model for Canadian society.

The third research issue pertains to the social economy's specific contribution to territorial development, especially territories grappling with socio-economic decay. In tangible terms, this issue addresses the production of knowledge relating to the impact of the social economy's development on community well-being.

The fourth research issue pertains to the development of tangible tools for action. The social economy is in full expansion and is growing strongly. As a result, we need to enhance our knowledge and understanding of social or collective entrepreneurship mechanisms. This entrepreneurship requires tools and services to help build on existing social economy channels or develop new channels.

In that regard, actors' needs are clear. The survival and development of emerging collective enterprises and social organizations hinge on advancing knowledge in a number of related fields: democratic management, human resources development, working conditions and relations, new

forms of capitalization, and result evaluation and impact assessment of the social economy. Research is needed on the democratic operation of this economy, in terms of collective management, social responsibility and ethics, and of the relationship with the community and local development.

*Collective entrepreneurs want to be heard politically, and given the same attention as private-sector entrepreneurs.*

While developing knowledge on the social economy certainly enhances our understanding of how the Canadian economy works, it also helps inform reflection on public policy making.

### Social Economy and Public Policy

Research indicates that traditional demands made on the state by collective entrepreneurs in the social economy have essentially centred on two main claims.

First, collective entrepreneurs want to be heard politically, and given the same attention as private-sector entrepreneurs. They seek the same type of recognition, assistance, mobilization of resources, and interest that the state has accorded and still accords to private enterprises. This holds true for all fields of state jurisdiction: education, economic development, social development, culture, and so on.

This traditional claim is still valid. There remains a gap between the level of attention and public assistance given to the private sector and that given to the association and collective sector. Indeed, that gap is widening, because of new needs occasioned by changes in Canadian society as it enters an increasingly globalized

environment (NAFTA, new WTO accords, etc.). In the future, public discourse and the state's understanding of Canadian society and its evolution will have to take into account the creative and oversight potential of both civil society and the social economy.

Second, collective entrepreneurs are calling for the specific features of the social economy to be taken into account. For one thing, the social economy introduces a corporate governance model based on an egalitarian conception of input and decision-making mechanisms. The principle of "one voice, one vote" reflects a division of power dynamics that differs from that used in private shareholding, where voting rights are proportional to the number of shares held in the company. This means that capitalization methods are different. Within a collective enterprise, that specificity may place a limitation on private investors or financial organizations, which typically expect their investment to yield them a proportional share of decision-making power.

For another thing, the social economy comprises a host of organizations that have a mission divided between social and economic concerns. They pursue social and economic objectives simultaneously, striving for both economic and social viability. In the future, the fact that many social economy enterprises or organizations emerge in response to a social emergency or social needs not met by the state and the market will have an impact on how social viability and economic



viability are conceived. They have little in common with the economic profitability sought by a private enterprise or the type of social responsibility developed by a private enterprise.

In addition, because the underlying reasons for creating social economy enterprises do not correspond to those that motivate private entrepreneurs, which can be very broadly summarized as the profit motive, it is important to assess the performance of a social economy organization differently. It is also important to heed the principle that growth for its own sake is not an objective in itself for social development projects advanced by collective entrepreneurs and social organizers within the social economy. The social economy looks at development in its entirety, where economic growth must be accompanied by social development, respecting democratic and environmental values.

Consequently, it would be counter-productive to try to help, support, and sustain social economy enterprises using the same reflexes and mind sets as those used for private enterprise. Hence, the second traditional demand by the social economy sector: to have programs that take account of the causes, values, and principles promoted by the social economy. Such programs need to be created specifically for the sector or be broad enough in scope that they can be adapted in response to the specific characteristics of collective enterprises and social organizations.

That consideration duly noted we can now identify a third major demand and some avenues for public policy to explore.

The third claim pertains to the issue of co-construction of public policy. A partnership-oriented approach to public policy making would yield policies better adapted to the needs and realities of populations, organizations, or territories for which they are developed. Co-construction allows for social innovation in public policy design and implementation.

### *The co-construction of public policy allows for social innovation in public policy design and implementation.*

*The first avenue* would be measuring the gap between assistance and public support provided to private enterprises and that provided to social economy enterprises. Measuring that gap would provide an overview of the work to be accomplished, and would help to establish a plan to level the playing field for public services in various sectors of society. For example, how much time is devoted to discourse on the social economy in comparison with that devoted to the private economy in the cognitive curriculum for primary and secondary education? How do Canadian labour market human development services include training on collective entrepreneurship, volunteering, and corporate co-management? How are business support programs adapted to deal with the special needs of social or collective enterprises?

*The second avenue* would consist of mechanisms to accommodate the multiple nature of the mission of social economy enterprises, by promoting decompartmentalized and crosscutting actions across departments and agencies, or across levels of intervention (federal, provincial, and municipal). To that end, it would be a good idea first to list all the public authorities directly or indirectly connected with implementing the mandate of various departments pertaining to the social economy, and then to

look at ways those departments can work together to develop an integrated approach to support the development of the social economy.

*The third avenue* would focus on finding responses to specific problems that affect the development of the social economy sector. In the past five to seven years, a large number of collective enterprises and social organizations have been created in this sector. This is now raising problems in terms of growth and stabilization of activities in these organizations. There are needs to be addressed in connection with adapting legislation, standards or intervention criteria by public agencies, and capitalization and management assistance for projects with missions having shared economic and social objectives. To that end, consideration should be given to:

- adapting and modifying the normative and legislative frameworks underlying existing programs, or developing new standards or laws to support the development of the social economy sector;
- proceeding through the usual channels to mobilize public funds (i.e., injecting funding into programs and measures adapted to stakeholders in collective enterprises and social organizations); and
- introducing first-, second-, and third-line advisory services adapted to collective entrepreneurship needs.

*The fourth avenue* would consist of strengthening the national system for innovation in the social economy. Such a system has been set up in Quebec using two main categories of organizations – those linked to the social economy in general and those linked to the co-operative economy in particular – providing services to both social organizations and collective enterprises. It would be advantageous to raise awareness of the model developed in Quebec. The objective would naturally not be a top-down approach to a Canadian system for innovation in the social economy, with the mandate of implementing

the same single model for intervention in the social economy throughout the country. On the contrary, ideally a bottom-up approach would be used to put in place a system that would strengthen regional and local dynamics.

Using that approach, public policy initiatives would develop regional profiles of the state of development of the Canadian social economy, identify associated relational dynamics and the cultures they represent, support the components of existing regional systems, and help develop support structures (real support services for collective entrepreneurship) where there is little or no infrastructure in place. At the national level, such a strategy could also be used to set up, in partnership with existing networks for the social economy, community and third- sector economic development, a partnership organization among universities, communities, the state, and the market, along the lines of a *national observatory on the social economy*.

*The fifth and final avenue* would involve the oversight function played by the state. The state has traditionally developed means to conduct evaluations and assessments, and foster dis-

cussion on issues linked to the global, sectoral, or territorial development of Canadian society. Various tools have been and continue to be used to that end. One example would be the recent funding provided to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) to set up a social economy grant program. Similar measures should be encouraged on the part of both the state and other stakeholders in society. The key to developing the social economy lies in mobilizing other networks. In that connection, the research community is an interface worth exploring to help forge relations among sectoral actors, to foster dialogue and co-operation among sectors – private and community, for example – which would otherwise operate in isolation.



## The Context of Research on the Social Economy in Quebec

The history of the social economy indicates it was structured in tandem with industrialization and the emergence of the first European and North American social movements. While the term “social economy” was used in Europe between the mid-19th century and the first decade of the 1900s, it was almost unknown within Canada and North America. Between 1920 and 1980, with the rise of co-operatives in developed countries and the emergence of the co-operative doctrine, its system of organizations and public policy supporting its development, the term social economy was eclipsed by the term co-operative economy.

In Quebec, the first research work on what would subsequently be called the social economy was conducted mainly by activists or other social actors in the 19th century proposing an alternative way to think about the relationship between market and society. Such activist writings were followed in the early 20th century by more theoretical works by intellectuals and academics. They were used to promote the co-operative economy, which was seen at the time as a potential counterweight to the shortcomings of the liberal economy.

A significant body of research on other components of the social economy, mainly on the movement of non-co-operative legal advocacy associations, began to emerge in the 1950s.

An initial research period (1950-1980) gave rise to “action research,” closely linked to the academic activism developing at the time. That period stretched over 30 years and produced thematic and sectoral research on various social movements, including the labour movement, the community movement, the co-operative movement, and the feminist movement. Of special note was the appearance of small research action projects bringing together researchers and social actors on a very experimental basis.

The initial research period saw the establishment of two research centres dedicated to collective enterprises: the Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada),<sup>2</sup> and the Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives (IRECUS, Université de Sherbrooke).<sup>3</sup> CIRIEC-Canada was founded in 1967. It brings together researchers and representatives of social economy and public economy organizations. At the same time as CIRIEC was established, mechanisms were developed at the Université de Sherbrooke to support the development of training and research on the co-operative economy, and the Service aux collectivités was established at the Université du Québec à Montréal (UQAM),<sup>4</sup> with the goal of forging ties among academic researchers, community organizations, women's groups, and labour and cultural organizations.

With the establishment of the Chaire de coopération in 1968, IRECUS in 1976, the Réseau des universités des Amériques en études sur les coopératives et les associations (UniRcoops) in 1995,<sup>5</sup> the Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu in 1999,<sup>6</sup> and its co-operative training program, the Université de Sherbrooke made its mark as Quebec's premier university specializing in co-operation. Also noteworthy was the establishment in 1975 of the Centre de gestion des coopératives at the École des Hautes études commerciales (HEC).<sup>7</sup>

A second period of research on the social economy (1980-2000) was marked by the development of funding programs within new research support structures introduced by federal and provincial governments. Beginning in 1977, the SSHRC, followed in 1979 by the Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS), and the Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR),<sup>8</sup> provided grants to support research by teams on general or targeted themes. Those programs initially supported the creation of small and medium-sized research teams (in the 1980s), and then promoted the establishment of large research teams (in the 1990s). It is noteworthy that, in 1984, Quebec's Department of Education, through the Fonds des services aux collectivités, was the first public granting agency to fund development

of partnership-oriented humanities research, assisting research projects that forged close ties between researchers and social actors in designing and managing research teams and projects. The CQRS followed suit several years later, setting up a funding program to establish research teams forging close partnerships between researchers and practitioners.

In 1987, the Chaire de Coopération Guy-Bernier was established through the Fondation de l'UQAM, with financial support from the Fédération des caisses populaires Desjardins et Montréal et de l'Ouest du Québec.<sup>9</sup> In 1988, le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) was established.<sup>10</sup> It was the first Quebec research centre to include a research focus exclusively on the social economy within its research programming. In 1992, not long after CRISES was established, the Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) was set up at UQAM,<sup>11</sup> and the Chaire de recherche en développement communautaire was established in Hull, which became in 2002 the Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC-GERIS).<sup>12</sup> The Laboratoire was one of the first research centres to forge close ties among researchers and practitioners in conducting action research. In 1997, LAREPPS developed the Équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être, a research team that reflects the increased importance of the social economy field and the development of partnership-oriented research.

In 2000, the Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)<sup>13</sup> was established at UQAM, in partnership

with the Chantier de l'économie sociale<sup>14</sup> and organizations from the social economy field and the labour movement, in the form of a consortium among the Université du Québec en Outaouais, the Université du Québec à Chicoutimi, and Concordia University. The Alliance is the first Quebec interuniversity research centre dedicated entirely to partnership-oriented research on the social economy. A number of research structures have been introduced since then, including the Observatoire en économie sociale et en développement régional (Université du Québec en Outaouais),<sup>15</sup> the Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM),<sup>16</sup> and Chaire du Canada en économie sociale (UQAM).<sup>17</sup>

Throughout the 1990s and the early 2000s, UQAM, in conjunction with the other components of the Université du Québec network, has become a centre of excellence for basic research and partnership-oriented research on social innovation, social development, and the social economy. Its numerous teams bring together researchers through multi-disciplinary, interfaculty, interuniversity, interregional, and partnership approaches.

The SSHRC recently set up a research program dedicated entirely to the social economy, allocating \$15 million over five years (2005-2010). The SSHRC social economy grant program will help fund the establishment of six regional nodes throughout Canada, one in each region identified by the program, as well as a national hub on the social economy. Starting in 2006, the program will help support for several years concerted research projects on the social economy.<sup>18</sup>

## Notes

- 1 A comprehensive statistical portrait is available at the Chantier de l'économie sociale web site: <[www.chantier.qc.ca](http://www.chantier.qc.ca)> (statistical data section). The portrait was produced in 2002 by the Bureau de l'économie sociale and Direction des coopératives du gouvernement du Québec in relation with the Chantier de l'économie sociale.
- 2 CIRIEC-Canada: <[www.ciriec.uqam.ca/presentation.html](http://www.ciriec.uqam.ca/presentation.html)>.
- 3 IREBUS: <[www.usherbrooke.ca/irebus/](http://www.usherbrooke.ca/irebus/)>.
- 4 SAC-UQAM: <[www.sac.uqam.ca/](http://www.sac.uqam.ca/)>.
- 5 UniRcoops: <[www.unircoop.org/](http://www.unircoop.org/)>.
- 6 Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu: <[www.usherbrooke.ca/medias/communiques/1999/oct/chaire.htm](http://www.usherbrooke.ca/medias/communiques/1999/oct/chaire.htm)>.
- 7 Centre de gestion des coopératives: <[www.hec.ca/centredesjardins/](http://www.hec.ca/centredesjardins/)>.
- 8 These funds are currently merged within the Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC).
- 9 Chaire de coopération Guy-Bernier: <[www.er.uqam.ca/nobel/ccgb/index.html](http://www.er.uqam.ca/nobel/ccgb/index.html)>.
- 10 CRISES: <[www.crisis.uqam.ca/](http://www.crisis.uqam.ca/)>.
- 11 LAREPPS: <[www.unites.uqam.ca/essbe/](http://www.unites.uqam.ca/essbe/)>.
- 12 CRDC-GERIS: <[www.uqo.ca/crdc-geris/](http://www.uqo.ca/crdc-geris/)>.
- 13 ARUC-ÉS: <[www.aruc-es.uqam.ca/](http://www.aruc-es.uqam.ca/)>.
- 14 Chantier de l'économie sociale: <[www.chantier.qc.ca/](http://www.chantier.qc.ca/)>.
- 15 Observatoire en économie sociale et en développement régional: <[www.uqo.ca/observer/SocialGeneral/](http://www.uqo.ca/observer/SocialGeneral/)>.
- 16 Chaire responsabilité sociale et développement durable: <[www.ceh.uqam.ca/](http://www.ceh.uqam.ca/)>.
- 17 Canada Research Chair on Social Economy: <[www.unites.uqam.ca/src/regroupements/chaire-canada-economie-sociale.htm](http://www.unites.uqam.ca/src/regroupements/chaire-canada-economie-sociale.htm)>.
- 18 See the article by J. Halliwell in this issue of *Horizons*. More information can be acquired from the SSHRC web site at <[www.sshrc-crsh.gc.ca](http://www.sshrc-crsh.gc.ca)>.



# Made in Manitoba Community Economic Development Provincial Policy Framework and Lens

**Eugene Kostyra**  
Government of Manitoba

Eugene Kostyra  
is the Secretary  
to the Government of Manitoba's  
Community and Economic  
Development Committee  
of Cabinet.

The concept of the social economy is relatively new for most Manitobans. However, the province has a long history of social economy activity within the context of community economic development (CED). It is at this level that the Manitoba government has taken a significant role in policy development.

Community economic development is a community driven process combining social, economic, and environmental goals to build healthy and economically viable communities. By focusing on local strengths and needs, CED has the potential to create opportunities for Manitobans with an emphasis on social inclusion, equality, and empowerment. In Manitoba, CED has focused on communities that are historically marginalized from the mainstream economy, in order for these communities to share more equally in the benefits of economic growth.

For a provincial government, the challenge is to find ways to support locally driven CED efforts without unduly changing their local character. In 2000, the Manitoba government began developing a tool to be used by government departments in support

of community economic development. Consultation with CED practitioners informed this development of a policy framework and CED lens that is now in use across government.

The CED Policy Framework and Lens integrate both research and local practice. The Framework provides a guide for departments to support community economic initiatives that are comprehensive and multi-faceted. It identifies the five goals and ten principles that define our approach to CED (see accompanying sidebar). The Manitoba government uses a slightly modified version of the CED principles developed by the worker-owners of Neechi Foods Co-op Ltd., which has been adopted by various Manitoba organizations.<sup>1</sup>

The CED Lens helps government personnel understand and respond to the government's CED strategy. The Lens presents a series of questions relating to the 10 principles. Policy and program areas are reviewed by working through these questions to determine where improvements might be made. Since CED-related policies and programs vary widely, users are encouraged to exercise flexibility in adapting the Lens to fit their own contexts.

## 5 CED GOALS

1. Building greater community capacity.
2. Nurturing individual and community pride, self-reliance, and leadership.
3. Enhancing knowledge and skills.
4. Developing businesses that are responsive to social, economic, and environmental needs.
5. Fostering balanced, equitable, and sustainable economic development.

In addition to a policy framework, government also needs a structure within which support for CED activities can be managed effectively. Much has been written about the need for governments to manage horizontally – to eliminate, or reduce, the barriers that frustrate and inhibit creativity and innovation.

The Manitoba model of CED policy is an effort to move in this direction. The CED Policy Framework and Lens were developed by a team of policy and program analysts across government. The success of this collaboration strongly suggested that a cross-departmental approach be used for implementation as well.

To facilitate cross-departmental working relationships within the existing government structure, the Manitoba government chose to drive CED policy through a central agency: the Community and Economic Development Committee of Cabinet (CEDC) Secretariat. The Secretariat co-ordinates major development and economic projects that require interdepartmental collaboration.

The Secretariat also chairs the CED Working Group, an interdepartmental team that meets regularly to look for ways to raise awareness of CED across governments and encourage the use of the CED Policy Framework and Lens. The CED Working Group is charged with four responsibilities.

- Assist departments to develop policies and programs guided by the CED Policy Framework and the CED Lens.
- Raise awareness of CED and the government directive.

## Examples of Manitoba Government Programs that Integrate the Goals and Principles of the CED Policy Framework

- *Neighbourhoods Alive!* supports community-driven revitalization of designated neighbourhoods in Winnipeg, Brandon, and Thompson. To date, over \$26.5 million has been committed. Components include project funding programs for neighbourhood renewal and community development; core-funding to neighbourhood renewal corporations; training initiatives; housing repair, rehabilitation, or construction assistance; and crime prevention in the form of youth recreational “lighthouses.” The most recent provincial budget expanded Neighbourhoods Alive! to ensure that the entire inner city of Winnipeg can benefit from the initiative. More information can be found at <[www.neighbourhoodsalive.mb.ca](http://www.neighbourhoodsalive.mb.ca)>.
- *Communities Economic Development Fund* is a provincial Crown corporation that encourages economic development in Northern Manitoba and supports Manitoba’s fishing industry.
- *The Northern Development Strategy* builds on initiatives already underway in government to improve the quality of life for Northern and Aboriginal people, with a priority focus on housing, health, transportation, education and training, and economic development.
- *Healthy Child Manitoba* works across departments to build a community development approach for the well-being of Manitoba’s children, families, and communities, with a primary focus on conception through infancy and the preschool years.
- *The Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative* aims to improve the child and family services system in Manitoba, by recognizing and supporting the rights of children to develop within safe and healthy families and communities, and by recognizing that First Nations and Métis people have unique authority, rights, and responsibility to honour and care for their children.
- *The Community Enterprise Development Tax Credit* was put in place in response to the call for greater access to capital to build community enterprises. The program provides a 30 percent tax credit to qualifying investors on investments that do not exceed \$30,000. Investments may be made either directly in Manitoba community enterprises, or indirectly, in the community development investment fund pools that serve community enterprises.



- Support department representatives.
- Function as the knowledge centre for government-wide CED activities.

Over the past few years, the Working Group has been instrumental in helping departments build CED ideas into their policies and programs (see accompanying textbox). Departments formally include CED as part of their planning process and report on progress annually. This year, Manitoba released *Reporting to Manitobans on Performance, 2005 Discussion Document*, on key indicators related to the economy, people, community, and the environment. This is the first time that such a document has been prepared, and CED initiatives are included in the reporting. The intent

is to gain feedback from citizens on the performance information presented, including CED, for future performance reports.

### Strategic CED Initiatives

Recognizing the complexities of disadvantaged communities, the Province of Manitoba also provides core funding to organizations that have proved instrumental in achieving CED objectives. It has also incorporated CED into government-led activities. (See accompanying textboxes.)

In addition to the government initiatives, the Province of Manitoba takes an active role in collaborating with community initiatives to further develop the CED sector. The Manitoba Government is an active partner in the Social Sciences and Humanities

Research Council funded project entitled *Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy*, and the expanded Alliance for Research in the Social Economy.

As described above, the Manitoba government strives to support communities to define and meet economic needs through the CED Initiative, Policy Framework, Lens, government programs, funding to strategic initiatives, and by supporting CED in government activities. These policy tools work toward enabling all Manitobans to share in the benefits of economic growth.

### Note

- 1 See the related article by S. MacKinnon in this issue of *Horizons*.

## Examples of Funding to CED Initiatives

- *SEED Winnipeg* is a non-profit agency that works to combat poverty and assists in the renewal of Winnipeg's inner city. The agency helps low-income individuals and community groups develop assets and start small businesses.
- *North End Housing Project* tackles the task of creating quality, affordable units in Winnipeg's North End for residents who wish to own their own home through renovating existing properties as well as building new infill housing.
- *Northern Forest Diversification Centre* works to link the growing demand for non-timber forest products with the need to create sustainable economic development opportunities for residents of remote communities. The Centre is developing a network of community-based micro enterprises within remote communities supported by modern packaging and marketing infrastructure.
- *The CED Technical Assistance Service* works with CED organizations in Winnipeg that require specific expertise by providing referrals or brokering services to clients who would not otherwise be able to access or afford these services.
- *The CED Training Intermediary* is a capacity-building training and education program for unemployed community members and CED practitioners in existing organizations. Additionally, the intermediary facilitates community workshops for practitioners and community members on aspects of CED.

## Examples of Government-led Activities that Have Incorporated CED

*The Hydro Northern Training Initiative* represents a significant commitment to the training of northern Aboriginal people to optimize participation in new hydro-electric developments. In total, \$60.3 million has been committed by the Province of Manitoba, the Government of Canada, and Manitoba Hydro to pre-employment training for new hydro projects in partnership with First Nations communities and organizations. A comprehensive training process is being delivered in addition to career planning and other supports (e.g., child care).

The \$665 million *Red River Floodway Expansion Project* is a critical undertaking jointly funded by the governments of Manitoba and Canada, and has incorporated CED in its planning and processes. The Floodway Expansion includes an extensive ongoing public consultation process, and an employment equity strategy, designed to provide a pool of skilled labour for this and future projects. Equity provisions have been built into the tendering process for contracts and through an Aboriginal set aside, which puts aside a portion of the overall expansion work for tendering to Aboriginal firms with the intent of building business capacity within the sector.

## Aboriginal Policy Research Conference 2006

Building on the highly successful first such Conference in 2002, the Strategic Research and Analysis Directorate of Indian and Northern Affairs Canada is coordinating a second Aboriginal Policy Research Conference (APRC 2006), to be held March 21-23, 2006, at the Westin Ottawa Hotel. Principal partners in organizing this event are The University of Western Ontario and the National Association of Friendship Centers. Other participating contributors are national Aboriginal organizations and some 19 federal government departments.

APRC 2006 will bring together up to 1,000 academics, policy-makers, students and Aboriginal representatives to expand knowledge of social, economic and demographic determinants of Aboriginal well-being, and to discuss other policy issues. The Conference format will include presented papers, roundtable discussions, display booths and keynote addresses by national and international leaders.

Further details on APRC 2006 may be found on the internet at: [www.soc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpra/](http://www.soc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpra/). Check this site regularly to obtain registration details, the agenda and other important information about the Conference as arrangements progress.

APRC 2006 will provide a rare opportunity to deliberate and learn about a large number of Aboriginal policy issues, and to network with many of today's Aboriginal decision-makers and tomorrow's leaders. Hope to see you there!



# The Social Economy in Manitoba

## Designing Public Policy for Social Inclusion

**Shauna MacKinnon**  
Canadian Centre for  
Policy Alternatives

Shauna MacKinnon is the Director of the Canadian Centre for Policy Alternatives – Manitoba. Ms. MacKinnon is also a member of Manitoba Research on Community Economic Development in the New Economy, as well as the Alliance for Research in the Social Economy.

A discussion on the social economy in Manitoba must be prefaced by saying that the term social economy has not been widely used here. Government policy and community activity centre on community economic development (CED); however, the term social economy is fast becoming part of our vocabulary.

Interest in this new language emerged for two reasons. First, recent federal government initiatives supporting social economy activity sparked an interest in better understanding the similarities between CED and social economy. Second, Manitoba CED practitioners have long been inspired by the well-developed social economy in Quebec. And while these terminology differences can be confusing, the objectives of the actors in the Quebec social economy and English Canada's CED community are much the same.

There are many definitions of CED, but practitioners in Manitoba increasingly see CED as both a strategy and a process that aims to reverse the social and economic marginalization that exists in many communities. More than a local economic development strategy, CED goals are not simply economic. Community economic development aims to integrate economic and social objectives that ensure greater inclusion, empowerment, and opportunity for individuals who have not been the beneficiaries of mainstream economic development strategies.

Social economy also has many definitions. For some, social economy narrowly focuses on the development of social enterprise. Initiatives recently put forward by the federal government reflect this view of social economy.

Others view social economy very broadly to include activities within the entire voluntary sector.

University researchers and community practitioners have joined together through the Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy, and the more recently expanded Alliance for Research In the Social Economy (ARISE), to examine the history of the sector in Manitoba and the potential to increase activities as a means of addressing persistent inequity. The Alliance views CED and the social economy as complementary if not somewhat synonymous. Fundamental to the definition of both CED and the social economy are goals of greater social inclusion and greater social and economic equity. Community empowerment and social justice must be at the heart of social economy and/or CED activities and policies.

### CED in Manitoba

In Manitoba, CED has a remarkable history. In the urban context, it has been used as a tool for many years. The inner city of Winnipeg experienced a steady decline in the 1970s as a result of increased poverty. But in the 1980s, the Winnipeg Core Area Initiative, a tri-level government agreement that provided funding for inner-city revitalization, helped to slow the tide. However, by 1996, 50.8 percent of inner-city households had incomes below the low income cut-off. The situation further deteriorated throughout the 1990s as government support for inner-city revitalization declined dramatically. Inner-city activists continued to use CED strategies through community initiatives, such as the development of Aboriginal worker

co-operatives, employment training programs, micro-enterprise programming, and advocacy to shift charitable fund-raising to emphasize a developmental approach. It was, however, an uphill battle with few resources available to support this work.

*Manitoba community economic development practitioners have long been inspired by the well-developed social economy in Quebec.*

In the North, CED as a strategy was most prominent in the 1970s with the emergence of the Manitoba government's Northern Plan, a strategy to increase northern self-reliance by implementing policies that would facilitate local economic development. While some successful initiatives resulted, gains were short lived as government strategies to address northern social and economic decline through a CED approach were largely abandoned during the 1990s.

Rural Manitoba has taken more of a local economic development approach rather than a CED approach, placing less emphasis on social and economic inclusion as central to the process. Provincial and federal government funding has assisted in these efforts through Community Futures Development Corporations, Rural Development Agencies, and Community Development Corporations.

Most would agree that the 1990s were lean years for communities on the margins, especially those in urban centres and northern communities. In 2000, the environment for CED again began to shift. The CED sector was maturing and taking on more comprehensive development approaches, integrating community organizing,

job training, employment and social enterprise development in areas, such as housing development. A newly elected NDP Government showed greater interest in supporting CED efforts in poor communities. This resulted in renewed hope and new

energy for community organizations committed to improving the social and economic conditions in their communities. And conditions have improved. Winnipeg's inner-city communities, while still troubled with poverty and crime, have seen significant improvements in those neighbourhoods where resources have been targeted. Housing has improved, arson activity is down, commercial strips are being revitalized, and high levels of social capital are being developed.<sup>1</sup>

In the North, initiatives like the Northern Forest Diversification Centre, a community based initiative that works with marginalized communities to develop economic development opportunities using local resources and guided by local values, have been small but important contributions to social economy development.

### The Principles Underlying CED

While there is still much to be done in building Manitoba's social economy, most would agree that significant strides have been made. Analysis of the Manitoba scene points to some critical features that have contributed to making it somewhat unique in the context of CED and the social economy.

In the late 1990s, Manitoba CED practitioners became increasingly connected to practitioners across the country through organizations like the Canadian Community Economic Development Network. This provided important opportunities to share lessons learned and exchange ideas. It also led to the development of some important policy recommendations that would prove to be extremely helpful in the development of CED policy in Manitoba.

In Winnipeg, CED organizations increasingly supported some basic CED principles that were initially crafted by members of Neechi Foods grocery store, an inner-city Aboriginal worker co-op. These principles are critical for a couple of reasons. First, they are grounded in community economic development theory, and therefore they have a sound economic basis. Second, as they are increasingly adopted by community-based organizations across the province, they serve to unify CED practitioners around basic guiding principles. While debate around the goals, objectives, and priorities for CED continue to take shape as the experiences of practitioners grow, the Neechi principles have been critical to the evolution of CED in Manitoba. They include:

- use of locally produced goods and services;
- production of goods and services for local use;
- local re-investment of profits;
- long-term employment of local residents;
- local skills development;
- local decision making;
- promotion of public health;



- improvement of the physical environment;
- promotion of neighbourhood stability;
- promotion of human dignity; and
- mutual aid support among organizations adhering to these principles.

## Recent Provincial Initiatives

Another critical feature of the Manitoba context is the role of the provincial government. In 2000, the Manitoba government began the process of developing a policy to support CED. In 2001, it adopted the Community Economic Development Framework and CED Lens for government-wide use.<sup>2</sup> To the government's credit, it respected the community-adopted CED principles and integrated them into its policy tools. The policy framework also integrates many of the recommendations outlined by the Canadian CED Network. Through the adoption of the CED Lens, the Manitoba government has, in effect, accepted the wisdom of the CED community, and acknowledged that governments have an important role to play in support of CED activity. It also acknowledges that there is a need for multi-year funding, better horizontal alignment of policies and programs, and greater co-operation among governments to better support community-based work.

While the content of the framework and lens reflects the goals and objectives of CED practitioners, what is most important about the Manitoba government's initiative is the structure through which it is implemented. This

has been both a blessing and a curse. Driven from a high-powered central agency – the Community and Economic Development Committee of Cabinet – implementation of CED policy has the potential of reaching through, as it should, all government departments. This sends a message that CED is not the responsibility of any single department, but rather all departments have a role to play in supporting this activity.

*Community economic development aims to integrate economic and social objectives that ensure greater inclusion, empowerment, and opportunity for individuals who have not been the beneficiaries of mainstream economic development strategies.*

Theoretically, driving CED policy from a central department makes good sense. However, the limitation of this model is that CED becomes the interest of everyone, but the responsibility of no one. There is no single champion for CED and no real budget. Absence of an identified leader and minimal resources to move the initiative forward is a critical flaw in the Manitoba model. As a result, few departments have stepped up to the plate in a significant way and CED has not been as high on the list of government priorities as the CED community would like. There remains limited awareness of the CED lens across government and those who know of it and are supportive often have little power to do what is necessary to reshape policy and programs in line with the lens. Perhaps the biggest limitation to implementation of the CED lens is that line departments are not

held accountable for their contributions to CED. Use of the CED framework and lens is largely left to the discretion of line departments. And while some departments have been more diligent about finding ways to integrate CED principles into their programs, other key departments have not. There continues to be a great deal of room for CED-sensitive policy and program development. Areas for improvement include industrial devel-

opment, infrastructure development, education, health and child-care services, environmental programming, and procurement. It might also be useful to look for opportunities to embed CED in legislation, perhaps by integrating CED objectives into the existing Sustainable Development Act, thereby expanding obligations to include social and economic goals in addition to environmental goals.

In spite of the limitations, the Manitoba government has demonstrated creativity in its approach, and the CED community will continue to encourage the government to take CED policy to the next level and develop mechanisms by which implementation can be measured.

## Looking to the Future

The federal government's recent interest in the social economy could be

a boost for the sector in Manitoba. While the federal initiative seems to focus much more narrowly on social enterprise, and resources are very limited, this could present some interesting opportunities. Again, Manitoba practitioners look to Quebec where they have very successfully used the social enterprise model in areas such as child care and housing. Seizing the opportunity to increase social enterprise in Manitoba will require a concerted effort by the federal and provincial governments, municipal governments, and the CED community, to work together to identify potential enterprise opportunities and creatively use their resources to get them off the ground. However, if the federal government is serious about contributing toward the development of a strong social economy, it will need to develop a more comprehensive policy response similar to what is being attempted in Manitoba.

Whether it is through CED or social economy, the groundwork for building a community-based economy with a social justice goal has been set in Manitoba. In northern Manitoba, efforts are again underway to educate and employ northern residents in their home communities. The cities of Thompson and Brandon have made great strides in revitalizing poor communities with the help of government CED programs. Winnipeg's inner city is fighting back against incredible obstacles. Community capacity is increasing and new leaders have emerged, giving communities new hope.

While efforts to build the social economy have been vulnerable to the changing policy interests of governments, the current supportive environment and a renewed enthusiasm among those in the CED community suggest that there is now a great opportunity to build a strong and vibrant social economy in Manitoba.

### Notes

- 1 These trends are explored in more detail in the *State of the Inner City Report: 2005*, published by the Canadian Centre for Policy Alternatives – Manitoba in November 2005.
- 2 See also the article *Made in Manitoba: Community Economic Development Provincial Policy Framework and Lens* in this issue.

## Water Quality Trading

In September 2005, the PIR's Sustainable Development Project released two Briefing Notes on Water Quality Trading (WQT). WQT is a market instrument for reducing water pollution by allowing trading of pollution reduction credits between polluters. These two notes focus on the use of WQT for reducing agricultural water pollution.

*Water Quality Trading I: Scientific Considerations for Agricultural Pollutants* reviews the science needed to make WQT work. The most likely pollutants to be controlled through WQT in Canada are phosphorus, nitrogen, and sediments. For WQT to work, well, a solid scientific understanding is needed of the target pollutant's behaviour in the environment, its sources and sinks, management practices that affect it, and any watershed-specific factors that may affect the pollutant's environmental impact.

*Water Quality Trading II: Using Trading Ratios to Deal with Uncertainties* describes how pollutant exchange rates can compensate for uncertainties in the impact of pollution reduction practices, differences in the location of different polluters in the watershed, or even different types of pollutants.

The Sustainable Development Briefing Note Series can be found on the PIR web site in the Publication section. For more information, please contact the project director, Ian Campbell, at 613 992-3704 or by email at <[icampbell@pir-arj.gc.ca](mailto:icampbell@pir-arj.gc.ca)>.



# The Social Economy in Canada

## Concepts, Data and Measurement

**Alan Painter**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

Evidence-based decision making requires conceptualization, data development, and empirical research. This article explores each of these in turn, focusing especially on two data releases from 2004 that substantially increased the quality and quantity of the information available to support policy research and analysis of the social economy and related sectors.<sup>1</sup>

### Concepts

The social economy is a fairly new label for a diverse and evolving combination of non-governmental organizations (NGOs) that have been producing and delivering goods and services in communities across Canada and around the world for well over a century.

Interest in the social economy by name increased in Quebec during

the mid-1990s. While the non-profit, non-government sector is considerable across Canada, the social economy has yet to be organized as such in the country outside Quebec (Fairbairn, 2004).

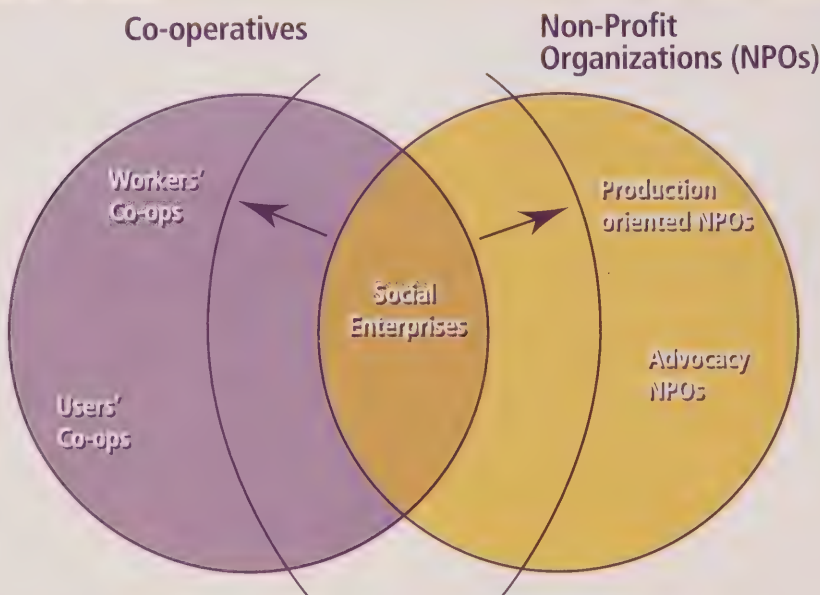
Social economy enterprises (SEEs) are different from for-profit businesses in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and generally reinvest any profits to advance the mission of the organization, instead of disbursing them to owners/shareholders.

The missions of SEEs are based on a combination of common interest and public service objectives. A few examples illustrate the difference.

- A mutual insurance company focused on the interests of policy holders and a local sports association run by parents who bring

**FIGURE 1**

**Social Enterprises at the Crossroads of Co-operatives and the Non-Profit Sector**



Source: Reproduced from Defourny (2001).

Alan Painter  
is a Senior Policy Research Officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.

neighbourhood kids together to play soccer on Saturday mornings are examples of SEEs focused on common interests.

- A soup kitchen that receives donations from local supermarkets to provide low-cost meals to individuals in need and an organization that receives private donations and grants from governments to provide training to individuals that need help securing employment are examples of SEEs focused on public service.

In practice, SEEs are citizen-led, community-based organizations that use a combination of market resources (sales revenue and paid labour) and non-market resources (government funding, private philanthropy, and volunteer labour) to produce and deliver goods and services to individuals.

Figure 1 presents a conceptual system developed by Defourny (2001) that links co-operatives, non-profit organizations and an emerging new sector that combines social purpose with entrepreneurship. As depicted in the figure, some co-operatives and non-profits (e.g., workers' co-operatives and production-oriented non-profits) are closer to the emerging sector than others (e.g., users' co-ops and advocacy-oriented non-profits). The figure suggests that the boundary that surrounds the social enterprise sector is both fluid and growing.

The following typology, which borrows heavily from Defourny, can be used to fill the gap between for-profit businesses and government organizations in Canada, thereby facilitating the examination of the social economy using available data sources:

- common interest SEEs;

- public service SEEs;
- other NGOs (e.g., those focused on advocacy, research, and religious worship); and
- near-government organizations (i.e., hospitals, universities, and colleges).

## Data

Two data releases published in 2004 substantially increased the information available to support policy research on the social economy and related sectors.

- The National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations was the first ever large-scale survey of the sector in Canada. It collected data on the finances, expenditures, activities, populations served, and perceived strengths and weaknesses of incorporated non-profit organizations and registered charities.

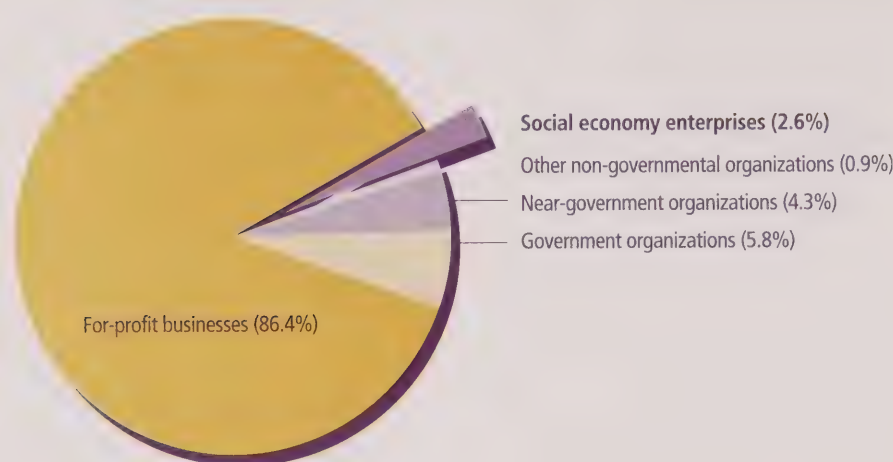
**TABLE 1**  
**Situating the Social Economy in Canada**

	Private Sector	Social Economy Sector				Public Sector	
Sector			Non-Profit and Voluntary Sector				
Organization type	For-profit businesses	Common interest SEEs		Public service SEEs	Other NGOs	Near- government organizations	Government organizations
Column	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Number of employees		155,398 in 2004	740,000 in 1999				821,000 in 2004
Share of GDP			2.5% in 1999, excluding volunteers			4.3% in 1999, excluding volunteers	
	87.4% in 1999				0.9% in 1999		5.8% in 1999

Source: The table, reproduced from PRI (2005), is based on data reported by Hamdad et al. (2004), Goldenberg (2004), the Canadian Co-operative Association (private correspondence in 2005), and Statistics Canada's Labour Force Survey.<sup>2</sup>



**FIGURE 2**  
GDP by Type of Organization in Canada



- The Satellite Account on Nonprofit Institutions and Volunteering provided data on the financial inputs and outputs of institutions and the economic value of volunteer work.

The organizations covered by both releases were identified by applying criteria adapted from the Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project, which provides data across an increasing number of countries (now at least 37) on the activities of formally constituted non-governmental, non-religious, non-profit-seeking, non-political, and self-governing organizations where membership is voluntary to some degree.<sup>3</sup>

Table 1 employs the typology to organize the results of descriptive research carried out on Canada to date, supplemented by readily available Statistics Canada data.

## Findings

*Social economy enterprises account for about two and a half percent of Canada's gross domestic product (GDP).*

A rough estimate of the total size of the social economy can be calculated based on the last three rows of Table 1: it is about 2.5 percent of GDP (column 3 + column 4 + column 5), minus 0.9 percent (column 5), plus the value of the SEEs not captured in the second last row (column 2, about one percent<sup>4</sup>), equal to 2.6 percent of the total Canadian economy.

At around 2.5 percent of GDP, the social economy was larger than the aerospace (0.6 percent), mining (1.0 percent) and pulp and paper (1.3 percent) industries, about the same size as the oil and gas extraction (2.5 percent) industry, and smaller than the transportation equipment (3.1 percent) industry in 1999.<sup>5</sup>

Figure 2 provides a breakdown of GDP in Canada by type of organization, based on the preceding data and analysis.

The Canadian data reported in 2004 allow for identifying some trends for the non-profit and voluntary sector (NPVS), as well as for the same sector

excluding near-government organizations (i.e., hospitals, universities, and colleges). Figure 3 portrays the relative size and relationship between these two sectors and the social economy, based on columns 2 through 6 of Table 1 and the preceding data and analysis. The relative size of the boxes is proportional to their relative share of Canada's GDP. The NPVS is considerably larger than the social economy as defined above, while the NPVS excluding near-government organizations corresponds much more closely to the social economy.

Because the applicable data sources do not support reporting results for the social economy, the following findings are reported for the NPVS and/or for the NPVS excluding near-government organizations, depending on the level of detail provided in the underlying data source. The term non-profit sector is used below when the finding applies to both of these sectors:<sup>6</sup>

- The Canadian non-profit sector has been growing since 1997.
- Federal and provincial government support for the Canadian non-profit sector grew between 1997 and 1999 (the most recent period for which data is available).
- The NPVS is larger in Canada than in most other developed countries.
- Canada is about average among developed countries in the share of NPVS revenue provided by governments.
- On a per capita basis, the NPVS is largest in Manitoba and the territories.
- Governments provide the highest share of NPVS revenue in Quebec, and the lowest in Alberta.

- The vast majority of direct government funding provided to the non-profit sector comes from provincial and territorial governments.
- The federal government provides considerable funding to provinces and territories.

### Suggestions for the Future

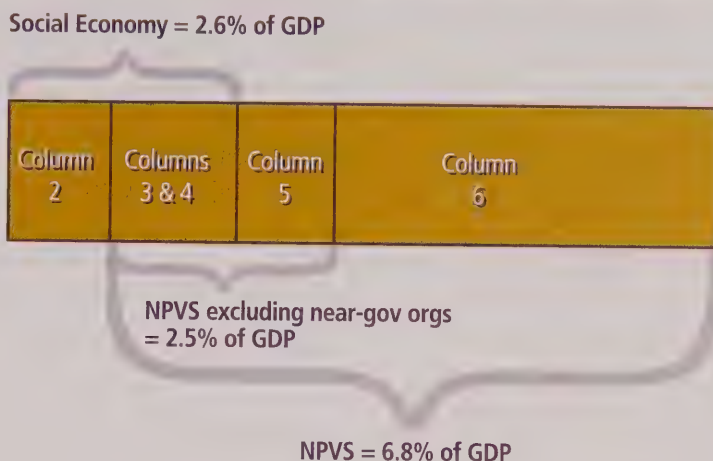
While social economy enterprises and related organizations have been active in Canada for well over a century, our understanding of them has increased substantially over the past 30 to 40 years. To date, the most accessible data comparable across countries and provinces and territories has been reported for the NPVS, rather than for the social economy. Detailed data are not systematically collected on a regular basis on the scope and structure of the social economy as a whole in Canada, something first observed more than a decade ago (Quarter, 1992).

Consideration might be given to the periodic systematic collection and reporting of reliable data on the activities of SEEs in Canada, including on their sources and uses of funds. Further data collection might survey from the complete universe of SEEs and support comparisons across jurisdictions.

Data collection efforts have generally treated social economy enterprises as if they were only economic organizations, as demonstrated, for example, in the Satellite Account of Nonprofit Institutions, where all the information about organizations is financial. Policy makers are also interested in the non-financial objectives and accomplishments of organizations. Further data collection efforts might explicitly examine the diverse objectives pursued by social economy enterprises, perhaps

**FIGURE 3**

**Relative Size and Relationship, Social Economy, the NPVS and the NPVS Excluding Near-Government Organizations**



by examining their mission statements, or might examine their impacts broadly defined, perhaps by surveying the people to whom the organizations deliver services.

More information on the impacts of organizations and how to measure those impacts would also help ensure that programs and policies meet their objectives, given that public reporting, program evaluation, and auditing all require performance information. Such information would also usefully inform debates about the relative efficiency and effectiveness of social economy enterprises and for-profit businesses in meeting various social and economic objectives.

Academics in Canada and abroad have identified insights and observations that would usefully inform further conceptual work and data collection on the social economy. For example, Quarter (1992) drew a distinction between co-operatives, non-profits in public service, and mutual non-profits. Fairbairn (2001, 2004) identified differ-

ent kinds of organizations based on their primary activities and deconstructed co-operatives as associations of people who act in the marketplace. Bode and Evers (2004) drew a distinction between two kinds of organizations that developed in 19th century Germany: some addressed social needs by helping non-members, while others were based on alternative approaches to economic operations to serve member needs. Lévesque and Mendell (2004) drew a helpful distinction between four types of SEEs based on the nature of the needs they address and whether they are predominantly market or non-market based. Insights from these and other contributors might be integrated to prepare the way for further data collection, as well as policy development.

One conceptual issue whose exploration might inform future policy development is the relationship between public service SEEs and charities. While the term charity may not capture fully what SEEs



aim to achieve, the concept and how it is operationalized has an influence on which activities governments support, and there is overlap between the activities of public service SEEs and the definition of charity.

An evidence-based approach to identifying the policy and program changes that may be needed to better support the social economy requires more concepts, data, and findings. One helpful source will be the Social Sciences and Humanities Research Council's Social Economy Suite program, which supports academic researchers working in partnership with community-based organizations. The program supports, among other things, the development of inventories, statistics, tools, and analysis.

More generally, the contributions of statisticians, researchers, and analysts will be needed to both advance our shared understanding of the social economy and identify and give expression to the role of government.

## References

- Bode, Ingo, and Adalbert Evers. 2004. "From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and Its Contemporary Challenges." In *The Third Sector in Europe*, ed. A. Evers and J.-L. Laville.
- Canada, Department of Finance. 2005. Home page. <www.fin.gc.ca>.
- Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*.
- Canada, Statistics Canada. 2005. Home page. <www.statcan.ca/start.html>.
- Defourny, Jacques. 2001. "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise." In *The Emergence of Social Enterprise*, ed. C. Borzaga and J. Defourny.
- Fairbairn, Brett. 2001. "The Co-operative Tradition in Canada." In *The Co-op Alternative: Civil Society and the Future of Public Services*, ed. J. Restakis and E.A. Lindquist. The Institute of Public Administration of Canada.
- . 2004. "Conceptualizing the Social Economy in Canada Outside Quebec." Presentation to the September 28, 2004 PRI-SSHRC Roundtable on the Policy Research Needed to Support the Social Economy.
- Goldenberg, Mark. 2004. *Social Innovation in Canada: How the Non-Profit Sector Serves Canadians...and How It Can Serve Them Better*. CPRN Research Report W125.
- Hall, Michael H., Cathy W. Barr, M. Easwaramoorthy, S. Wojciech Sokolowski, and Lester M. Salamon. 2005. *The Canadian Nonprofit and Voluntary Sector in Comparative Perspective*.
- Hall, Michael H., Margaret L. de Wit, David Lasby, David McIver, Terry Evers, Chris Johnston, Julie McAuley, Katherine Scott, Guy Cucumel, Louis Jolin, Richard Nicol, Loleen Berdahl, Rob Roach, Ian Davies, Penelope Rowe, Sid Frankel, Kathy Brock, and Vic Murray. 2004. *Cornerstones of Community: Highlights from the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations, 2003*. Statistics Canada #61-533.
- Hamdad, Malika, Sophie Joyal, and Catherine Van Rompaey. 2004. *Satellite Account of Non-Profit Institutions and Volunteering, 1997 to 1999*. Statistics Canada #13-015.
- Lévesque, Benoît, and Marguerite Mendell. 2004. *L'économie sociale: diversité des approches et des pratiques. Proposition pour le nouveau programme des ARUC en économie sociale*. Working paper for the chair, Social Sciences and Humanities Research Council.
- Quarter, J. 1992. *Canada's Social Economy: Cooperatives, Non-Profits, and Other Community Enterprises*. Toronto: James Lorimer & Company.

## Notes

- 1 The article is based on research presented in *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, a PRI publication released in July, 2005.
- 2 The version of the table in PRI (2005), accessible on-line at <www.policyresearch.gc.ca>, includes more notes and information on sources.
- 3 For more on the Johns Hopkins project, see <www.jhu.edu/~cnp/>. For more on how the criteria were adapted for the survey and satellite account, see respectively Hall et al. (2004) and Hammad et al. (2004).
- 4 See PRI (2005) for the assumptions needed to derive the one percent estimate, which should be interpreted with some caution.
- 5 Statistics Canada data defined according to the North American Industry Classification System.
- 6 Data and text supporting the findings are provided in an Annex to the online version of this article on the PRI web site.

# The Social Purchasing Portal

## A Tool to Blend Values

**David LePage**  
Fast Track to Employment

*"Too many people still act as if the private sector and the social sector should operate on different axes, where one is all about making money and the other about serving society. A better approach is to integrate these missions."*

Steve Case,  
co-founder of America Online and  
chairman of The Case Foundation<sup>1</sup>

The Blended Value Proposition, developed by Jed Emerson, Senior Fellow at the Hewlett Foundation and Lecturer at Stanford University's Graduate School of Business, states that all organizations, whether for-profit or not, can create value that consists of economic, social and environmental value components – and that investors (whether market-rate, charitable or some mix of the two) can simultaneously generate all three forms of value through providing capital to organizations. While all value naturally consists of a blend, certain investors and organizations are intentionally attempting to create, integrate and maximize the impact of this blended value.<sup>2</sup>

Traditionally, the private sector market place is seen as the segment of the economy that delivers "economic value," whereas the social economy, from the voluntary sector to social enterprises, is seen as the segment of the economy that delivers "social value." Learning to blend these values proves challenging for both sectors.

This article explains and explores one innovative intermediary tool that is fostering a blended approach to everyday purchasing and procurement: the Vancouver-initiated Social Purchasing Portal.<sup>3</sup>

---

David LePage is CEO of Fast Track to Employment, a Vancouver-based organization that guides and facilitates the training of long-term unemployed persons.

## Background

### Private Sector Economy

Steve Case, a businessman, and Jed Emerson, an academic, are leading the discussion about a new definition of return on investment. They have identified the need to blend the financial return on investment and the social impact of purchasing and procurement decisions, values that have traditionally been held as separate and non-intersecting.

This concept is helping to inform an emerging change in the procurement and purchasing practices of businesses. Several key factors push this shift, ranging from ethical concerns relating to corporate globalization to local efforts to build sustainable communities. At the same time, the growth of interest in corporate social responsibility (CSR) has brought with it the challenge of how to implement a broader multiple bottom line (financial/environmental/social) without damaging or eroding the traditional single bottom line of financial return on investment. The CSR activities of businesses frequently still hold to bottom lines in silos, either separating any interest in the environment or social issues from basic business practices or continuing a charitable contributions (grants, etc.) mandate totally separate from the core business operations.

There is an emerging opportunity in purchasing and procurement where a multiple bottom line framework or vision can be put into practice using existing expenditures.

A quick web search of socially responsible procurement shows that the idea is gaining momentum, with over



170,000 items on Google. But, on a closer look, the vast majority of the items are no older than three to five years, and examine objectives and principles rather than practices. There are not many examples of where socially responsible procurement is a common business practice.

In contrast, environmental considerations have gained a strong place in corporate and government purchasing. The examples, however, of the evaluation of shoe production facilities by Nike and Starbuck's fair trade coffee

*The Social Purchasing Portal is a tool that facilitates blending values.*

options suggest that these practices often represent a response by businesses to consumer demands to avoid negative business impacts, rather than active efforts on the part of organizations to blend values.

### *Social Economy*

The social sector has seen significant growth in social enterprises, and business lines that aim to generate profits are becoming a common practice in the sector that once operated solely on a charity model. Non-profit organizations use social enterprise to achieve their missions and raise funds for social agendas. Although social mission remains the leading bottom line, the financial return on investment is increasingly seen as a requirement for success over the long term. Enterprise practices within the social economy provide important examples of blending social and financial values. These practices are beginning to be supported by emerging forms of philanthropy, such as social venture partners networks, which have begun to invest

in more entrepreneurial non-profit initiatives, including social enterprises, where business practices improve social activity.<sup>4</sup>

### *Public Sector Economy*

The public sector is showing an increasing interest in fostering social economy initiatives that reflect a merging of financial, environmental, and social returns. Examples from Canada include the federal initiative to fund capacity building, financing, and research; and efforts at the

municipal and federal level to change government purchasing practices (as described below). Similarly, in Great Britain, the Accounting for Sustainability Group was convened to focus on making public sector practices more sustainable.

At the municipal level, the City of Vancouver's policies on sustainable purchasing (adopted in 2004) and the Manitoba provincial procurement principles indicate a changing direction in government procurement. These policies raise the issue of how government procurement policies and practices can foster blended procurement where budget considerations are blended with social and environmental impact issues.

While Minister of Public Works and Government Services, Stephen Owen introduced the concept of the Citizens' Dividend. The Citizens' Dividend examines the potential measurement of public and social value created by federal government purchasing and

procurement decisions. Although the concept faces barriers in both public policy and international trade agreements, it raises the issue of a blended return on investment for government procurement decisions.

### *A Social Economy-Led Partnership in Blending Values*

Just as social enterprise has become a part of the social economy vocabulary and practice, traditional private sector economic practices influence the design of the Social Purchasing Portal (SPP), a tool that facilitates blending values using existing purchasing and procurement.

In the spring of 2001, a small group from Vancouver's Downtown Eastside (DTES), Canada's poorest postal code, including representation from employment development service providers, government employment ministries, and community economic development practitioners, began an intensive analysis of the lack of effectiveness of the programs supporting entry to the labour market of long-term unemployed and hard-to-employ persons. The group had several key findings.

- Services existed in silos, rather than a continuum that provides a path to employment.
- Service providers were competing, not collaborating.
- Funders focused on filling seats, not employment placement.
- Training did not reflect employer needs.
- Training did not reflect the job seekers' goals.
- The focus was disproportionately on training, rather than employment attachment.

Overall, the employment service model operated on the supply side, focusing on training, rather than employment.

This small working group examined a number of demand side models that have been successfully deployed, accepting as a model one that stood out as holding the greatest potential: Ireland's Fast Track to Technology (FIT), an industry-led initiative that created jobs for long-term unemployed people in the growing Dublin IT sector.

The next step was recruiting private sector participants into the working group to implement a FIT Vancouver. Several months of planning and fund-raising followed to hire a staff person to support the effort. However, in the fall of 2002 the Vancouver FIT project met two obstacles: the crashing high tech economy and the nature of the Vancouver IT sector. The Vancouver IT sector hires almost exclusively very highly trained and skilled software developers, with hardly an entry-level job to be found. Between the falling economy and the type of employment available, there was no way the FIT model would adapt to Vancouver.

So the group went back to the drawing board to find a model that would work for the lower-skilled and hard-to-employ persons that the group was working with from the DTES community. The group retained one key element from the FIT model: a demand side model focused on employment that met the needs of potential employers. The group realized that although the IT sector companies may not have entry-level positions themselves, they, and every other business, had to purchase goods and services from businesses that did have entry-level positions. Every company uses

goods and services, such as office supplies, building cleaning, catering, courier services, and landscaping, and all of these supplier businesses had entry-level positions. So the group began to ask itself how it could leverage this knowledge into jobs.

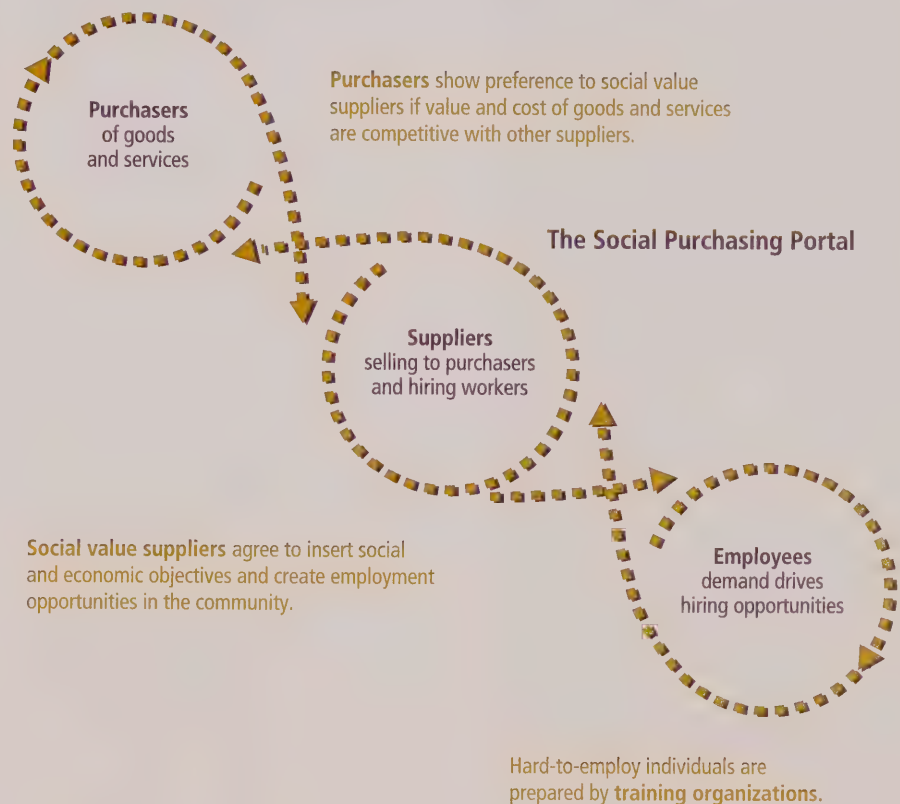
FIT Vancouver changed its name to Fast Track to Employment (FTE) and began to re-focus attention on building a model that could tap into existing supply chain business relationships. In addition, FTE increased the number of training organizations to 20 groups, representing a continuum of employment development services and target groups, including immigrants, youth at risk, welfare recipients, etc.

With the financial support and business advice of the BC Technology

Social Venture Partners, FTE moved the model from a conceptual design into a means to leverage employment opportunities out of existing business-to-business purchasing decisions, with no added cost or loss of business value to the participating businesses. In fact, this new model offered the supplying companies access to a new and growing market for their goods and services. Agreements with purchasing companies targeted buying through suppliers that would consider employing from the FTE training pool of candidates.

#### *The Social Purchasing Portal: Matching Social Objectives and Marketplace Needs*

The SPP fosters and manages the converging of these interests in blending values of financial return and social





return on investment in the area of procurement and purchasing of goods and services. The SPP acts as the intermediary or as a broker or agent, allowing existing business-based value decisions to embrace a social value as well. As Wayne Scott, Administrator for the law firm of Edwards, Kenny and Bray (a purchasing partner on the SPP) states: "I like the fact that our existing purchasing expenses become a tool for corporate social responsibility without any added cost."

The SPP is a web-based database that allows businesses, organizations, and governments interested in purchasing with blended value in mind to identify suppliers of goods and services that provide quality products and competitive prices, as well as an identified social value, in this case employment for the hard to employ, or inner-city economic development.

The private sector has the purchasing power and the key suppliers of goods and services. The social economy includes social enterprises, community economic development initiatives, and non-profit organizations that address and support the needs of the long-term unemployed and the hard-to-employ segments of the human capital spectrum. Purchasers blend economic and social values without added cost; suppliers have access to new markets; and new economic activity in the inner city, and jobs for the hard-to-employ or long-term unemployed are created.

The SPP in Vancouver has over 150 businesses and organizations that target some of their purchasing to the

45 suppliers that offer employment opportunities to inner-city unemployed and to businesses located in the inner city.<sup>5</sup> Over 10 percent of the supplier partners are social enterprise businesses. Since June 2003, 75 persons have been placed into employment with participating businesses, and over \$1 million in new purchasing has been directed to the suppliers. In

*The social economy has to develop further its understanding of its role in the larger economic arena.*

Winnipeg, the suppliers are businesses and employers that target the needs of the north end of the city, an underperforming area riddled with unemployment and poverty.<sup>6</sup> In Toronto, creating employment opportunities for long-term unemployed, immigrants, and urban Aboriginal people is the primary purpose of the SPP.<sup>7</sup>

## Next Steps

### *Fostering the Procurement Paradigm Shift Through Tools, Policy and Behaviour*

The initial success of the SPP points toward the opportunities that arise when private, public, and social economies find avenues to merge and blend the traditional silos of economic and social values. There is clearly a growing interest in integrating the concepts of financial return, social impact, and environmental footprint. The theoretical framework and best practices necessary for this shift are beginning to be designed and documented. Tools like the Social Purchasing Portal are emerging, resonating

with a growing number of purchasers and suppliers from all sectors, and creating measurable social impacts through employment creation and new inner-city economic activity.

That said, much remains to be done to foster the broader use of purchasing and procurement for blended results in all sectors. In the private sector, the social and environmental return on

investment has to be recognized by owners, investors, employees, and customers as part of an overall blended return on investment strategy. Business-to-business purchasing and procurement relationships offer one significant area for implementation, just as consumer choices influence product production values.

The social economy has to develop further its understanding of its role in the larger economic arena, particularly within emerging social enterprise models. Critical examination of these models is essential. What role does self-generated funding play in relation to mission and service delivery? How can social enterprise support the delivery of essential services and have the tools to measure social impacts?

The public economy holds tremendous potential to blend values in purchasing and procurement practices. It is in the public interest that budget decisions balance economic, social, and environmental impacts. Governments at all levels should examine

and adjust procurement policies accordingly. Some interprovincial and international trade agreements need to be examined and adjusted to allow government to practise blended and sustainable procurement. Sustainable practices have to move to broad implementation across ministries.

Fostering blended value options will require examining and changing procurement and purchasing policies and practices. All sectors need to take the risks and participate in:

- cross-sector consultation and research;
- investments in strategies and tools to test effectiveness;
- sharing of best practices and policies;
- replication of effective tools and practices; and
- rewarding behaviour that blends values effectively.

In the context of growing interest in blended value, the Social Purchasing Portal is one intermediary and relationship-building tool that provides a simple, efficient, and effective means to implement blended bottom-line practices and measurements.

Blending financial and social values in purchasing and procurement throughout and across the public, private, and social sectors is an essential element in the creation of healthy local communities within an ever globalizing economy. It is where the social economy and marketplace interests intersect.

## Notes

- 1 *The Wall Street Journal*, May 10, 2005.
- 2 See <[www.blendedvalue.org](http://www.blendedvalue.org)> for more on the Blended Value Proposition.
- 3 <[www.sppcanada.org](http://www.sppcanada.org)>
- 4 For more on Social Partner Networks, see <[www.bctsvp.com](http://www.bctsvp.com)>.
- 5 <[www.sppvancouver.org](http://www.sppvancouver.org)>.
- 6 <[www.sppwinnipeg.org](http://www.sppwinnipeg.org)>.
- 7 <[www.spptoronto.org](http://www.spptoronto.org)>.

## Population, Work and Family Policy Research Collaboration

The Population, Work and Family Policy Research Collaboration (PWFC) is a partnership of federal departments and Social Sciences and Humanities Research Council-funded research clusters. The PWFC explores issues and potential policy interventions related to the aging of the population, the evolution of the Canadian labour market, and changing family trends and pressures. It is chaired by the Government of Canada's Policy Research Initiative. The PWFC will co-ordinate consultation and advice between the research community and the federal government's policy research process.

The First Annual Symposium of the Population, Work and Family Policy Research Collaboration will be held in Ottawa on March 23/24, 2006, at the Fairmont Chateau Laurier Hotel. Program highlights and registration information for the Symposium can be found on the PWFC section of the PIR web site.



# The Role of Government in Supporting the Social Economy

**Alan Painter**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

The PRI released, in July 2005, a guide to support policy research on the social economy. The guide provides background on the social economy, identifies research issues whose examination would support the development of policies and programs, provides suggestions for how this research might be conducted, and points to some useful information sources.

The definition of social economy enterprises (SEEs) employed in the PRI guide is based on three characteristics.

1. *How organizations are governed:* Members and/or stakeholders govern SEEs democratically.
2. *What they do:* SEEs use a combination of market resources (sales revenue and paid labour) and non-market resources (government funding, private philanthropy, and volunteer labour) to produce and deliver goods and services to people.
3. *Their objectives:* A combination of the common interests of members and concern about the well-being of others.

Social economy enterprises combine an entrepreneurial orientation generally associated with for-profit organizations, mission statements generally associated with non-profits, and democratic operating principles to deliver goods and services to individuals.

The analysis developed in the guide on the role of government was presented in draft form first at a September 2004 PRI-SSHRC round-table, and again at a graduate research seminar in early 2005. The results of these discussions, along with subsequent research, led to revisions of the analysis, resulting in six observations and three conclusions.

This article first illustrates the observations, and then shows how the conclusions follow from them. It aims to demonstrate that the conclusions represent a reasonable position for governments to take in deciding when and how to support the social economy. Not a complete position to be sure, but a reasonable one.

The approach used to illustrate the observations follows on a discussion about coffee that emerged during a session on the social economy at the PRI's December 2004 conference, Exploring New Approaches to Social Policy. That discussion was inspired by a reference to the Roasted Cherry Coffee House following the February 2004 Speech from the Throne. The coffee shop is a social economy enterprise located a few blocks from the PRI's office in downtown Ottawa.

In the discussion below, the Roasted Cherry Coffee House serves as a proxy for a social economy enterprise, while its local competitors represent for-profit businesses. Figure 1 presents the simple framework applied in the PRI social economy guide to support the six observations. The figure illustrates that people with diverse objectives can choose to form, join, or support two kinds of organizations that produce and distribute goods and services: for-profit businesses and social economy enterprises. People can choose which goods and services to buy from which organizations, as well as which organizations to support as benefactors. People also form governments to make and enforce rules, including rules that redistribute resources from some individuals to others.

As depicted in Figure 1, social economy enterprises and for-profit businesses are alternative ways of

Alan Painter is a Senior Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

delivering goods and services.<sup>1</sup> To take a specific example, individuals located in downtown Ottawa can choose to purchase their coffee from the Roasted Cherry Coffee House, or from one of many for-profit businesses. In the absence of government action, the distribution of goods and services and organizations reflects the preferences of people when they act as producers, consumers, and benefactors.

The framework in Figure 1 is descriptive: it does not offer a view on whether the resulting distribution of goods and services is good or bad. It just offers a picture of how goods and services are produced, exchanged, and consumed. The broad policy question explored in the guide is when and how governments can make things better by supporting social economy enterprises. The conclusions in the guide offer some suggestions for how governments can do that.

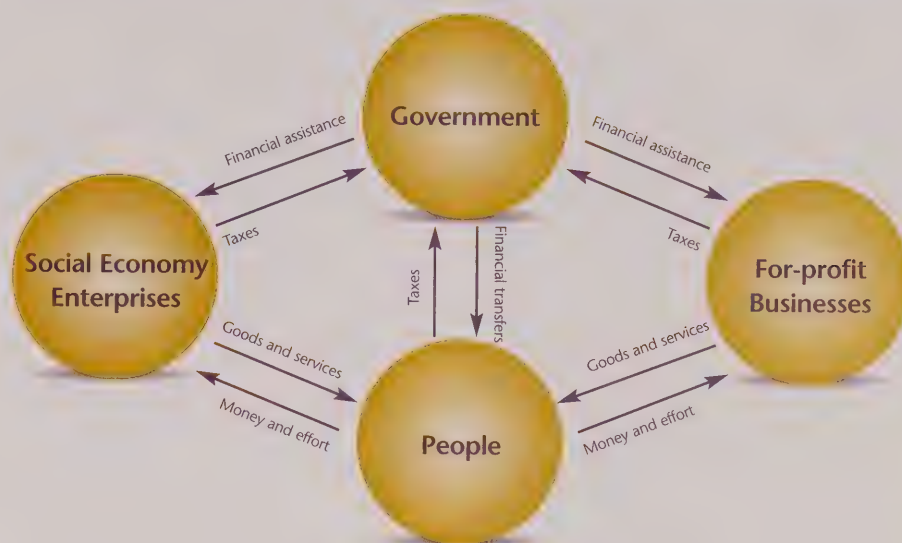
## Observations

We illustrate the observations by examining the decision of where to buy coffee, a concrete issue faced by more than 15 million Canadians every day.<sup>2</sup>

The Roasted Cherry Coffee House is not the only coffee shop near the premises of the PRI. There are about 15 others within a five-minute walk. Some are independently owned; others are outlets of national and multi-national chains. We consider each of the six observations from the guide.

1. *Social economy enterprises are compatible with the market economy and can make a positive contribution to welfare by reflecting the broad preferences of individuals.*

**FIGURE 1**  
Framework for Analysis



The Roasted Cherry Coffee House aims to be self-sufficient: “anything the government can do will be welcome... but it’s not part of the Roasted Cherry culture to count on outside help.... We need to be entrepreneurial in spirit.”<sup>3</sup> The majority of the partners identified on the organization’s web site are not governments, but individuals and for-profit businesses. The coffee house is compatible with the market economy in the sense that it is prepared to operate based on the voluntary decisions of individuals and organizations.

The Roasted Cherry reflects a broad set of preferences by doing a lot of good. Along with selling coffee, it provides free catering services to community events, directs funds to local charities, helps youth at risk to develop employment skills, and supports schools in developing countries.

The Roasted Cherry Coffee House brings together individuals and organizations to advance many objectives.

It has the potential to make people better off, compared to the alternative of individuals choosing from only among for-profit suppliers.

2. *There are costs as well as benefits associated with governments funding organizations.*

For governments to support social enterprises like the Roasted Cherry Coffee House, they must at some point come up with the tax revenue to pay for the support, thereby imposing an economic cost on Canadians. Moreover, if governments provide funding directly to organizations, the strength of the relationship between the suppliers of goods and services and the preferences of consumers is weakened, since consumers no longer vote with their dollars. Finally, if government funding is available, a considerable amount of time will likely be spent seeking the funding, and this is also costly to society, which loses what would otherwise be



accomplished with this time. So, while there are benefits associated with governments supporting social economy enterprises, there are also costs.

3. *Governments need funding policies that include equity as well as efficiency objectives.*

The production and distribution of coffee in Ottawa can be efficient without organizations like the Roasted Cherry Coffee House advancing diverse objectives. But governments often pursue goals beyond

supplements to individuals who secure employment at an organization. In both cases, the individuals meant to benefit from the support provided by governments would be able to decide for themselves what they need.

5. *Oversight is critical when governments fund organizations.*

Just as shareholders want to be convinced that for-profit firms operate with their interests in mind, citizens should want (and surely do want) to be convinced that their resources

*Governments might usefully develop enterprise policies that apply to social economy and for-profit enterprises.*

efficiency, including equity objectives that the social economy may be in a position to help achieve. Accordingly, governments need funding policies that include factors in addition to efficiency.

4. *Government funding decisions should consider supporting individuals directly.*

As noted, the Roasted Cherry Coffee House aims to do a lot of good. The organization's web site indicates that it receives some government funding. It is at least plausible that governments might more effectively meet the needs of the individuals who benefit from these activities by supporting them directly, either as an alternative or complement to supporting organizations. An alternative might provide training grants to youth having difficulty securing employment instead of providing grants to organizations that hire and train individuals. A complement might provide wage

directed toward organizations through governments are used well. This applies to all organizations (including coffee shops) when there are intermediaries between who pays for the provision of a good or service and who is meant to benefit.

Any or all intended beneficiaries, auditors, and evaluators can play a role in overseeing government funding. An intended beneficiary of the activities of local coffee shops is able to consult a considerable amount of information concerning the activities of the Roasted Cherry Coffee House and several of its larger competitors, both in the store and on-line. The information addresses how the organizations aim to meet both the needs of customers and other objectives.

What consumers, beneficiaries, auditors, and evaluators all need is clear and comparable performance information.

6. *Governments might usefully consider broadening the range of organizations that can apply for support under current and proposed programs.*

If governments decide to support enterprises, then social economy enterprises like the Roasted Cherry Coffee House should be able to apply. This was recognized in the 2004 federal budget, which confirmed that the social economy sector would become eligible for a wide range of programs offered to small business. (There are two sides to the coin though: arguably, for-profit companies should be able to apply for funding under programs that are targeted toward social economy enterprises.)

More generally, Observation 6 suggests that governments might usefully develop an enterprise policy that applies to social economy and for-profit enterprises.

## Conclusions

Each conclusion from the guide follows from its observations.

1. *Governments should facilitate the formation of organizations that advance shared common interest and public service objectives.*

This conclusion follows fairly directly from Observation 1: since social economy enterprises can make a positive contribution to welfare, governments should encourage their formation.

How far governments should go to facilitate the formation of social economy enterprises is a matter for debate. At a minimum, consistent with Observation 6, individuals looking to form

them might be provided with information and advice along the lines of that currently provided to individuals looking to establish for-profit businesses.

2. *Whether governments should provide funding to any organization depends on the organization's public interest objectives and on its ability to advance those objectives efficiently and effectively.*

Observation 2 (costs as well as benefits) and Observation 4 (funding decisions should consider supporting individuals) imply that funding provided to organizations should be based on specified conditions.

Observation 3 (equity and efficiency objectives) implies that the public interest objectives of the organizations in question are important.

Observation 5 (oversight is critical) supports the end of the conclusion, since oversight is a way to encourage efficiency and effectiveness.

Finally, Observation 6 (consider broadening the range of organizations that can apply for funding) implies that similar considerations should be applied to decisions whether to fund any kind of organization. In short, observations 2 through 6 collectively support Conclusion 2.

3. *Before funding organizations, governments should examine supporting intended beneficiaries directly as an alternative or complement.*

This conclusion follows directly from Observation 4 (funding decisions should consider supporting individuals).

## References

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, July 2005.

Geddes, John. 2004. "Brewing Up New Policies." *Maclean's*. February 16.

## Notes

- 1 The framework assumes that governments do not deliver goods and services. Relaxing this assumption would not alter the observations, and thus would not alter the conclusions either, since these depend only on the observations.
- 2 According to the Coffee Association of Canada, 63 percent of the 24.5 million Canadians over the age of 18 drink coffee on a daily basis.
- 3 The quote is from the executive director of the organization that runs the coffee house, as reported in Geddes (2004).

## Communities Under Pressure: The Role of Co-operatives and the Social Economy March 3, 2006

This conference for policy makers, researchers, and practitioners is co-sponsored by the Policy Research Initiative, Social Development Canada, the Co-operatives Secretariat of Agriculture and Agri-Food Canada, and the interdisciplinary research team, Co-operative Membership and Globalization: Creating Social Cohesion Through Market Relations, funded by the Social Sciences and Humanities Research Council.

Globalization, emerging markets and energy, and other shocks are displacing economic activities in Canadian communities. Co-operatives in Canada have played an important role in organizing responses to community-level challenges for over a century. The social economy, which includes co-operatives, is a broader and newer conceptualization of how Canadians can address challenges at the local level.

Regardless of the conceptualization employed, the central interest remains the ways in which policy can and should support or enable community-level action. The conference will examine the experiences of an important component of the social economy to inform the development of new responses by organizations and governments to the challenges communities face as a result of globalization.

For more information, consult the PRI's web site.



# The Voucher Debate and the Social Economy

**Stuart Sykes**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

**Derek Hum**  
University of Manitoba

A primary conclusion of the PRI's recently completed report, *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, is that governments should facilitate the formation of organizations that advance shared common interest and public service objectives. The guide also notes that governments should consider carefully the mechanisms through which such support is delivered, and that the potential merits of providing support directly to individual beneficiaries should be considered. Supporting individuals, the guide suggests, could serve as an alternative or complement to the direct funding of social economic actors.

When considering the provision of support directly to individuals, a voucher approach emerges as a promising mechanism to consider. The approach is based on the principle that service users (beneficiaries) are well positioned to determine their needs and the organizations best suited to meet them. This would appear to align with the bottom-up, community-oriented nature of what has been referred to as the new social economy.

Nevertheless, vouchers have incited heated debate for decades. Some argue that vouchers will improve efficiency and respect consumer choice. Others assert that such an approach will result in unequal service provision, poor quality, stigmatization, and overall poor return on investment. This article does not take a position in this debate. Instead, its purpose is to explore impartially the merits and challenges presented by a voucher approach to integrate independent choice and government funding of social economy

enterprises (SEEs) in ways that are useful to people. The article suggests that governments should include voucher-based systems among the list of options they explore when considering how to fund the social economy. It offers a framework for further discussion of whether and when vouchers may be useful within the Canadian context.

## Vouchers as a Funding Mechanism

Under a voucher system, governments attach a funding entitlement for a particular type of good or service to a particular type of person. When a person who qualifies presents him or herself to a qualified provider, that provider can claim the value of the voucher from the government. In effect, the government pays the organization to provide the good or service to the individual. Delivery of these services typically follows presentation by the beneficiary of allowances, coupons, or certificates, or may require only an interview or application form to determine eligibility.

A voucher system increases the capacity of the individuals who qualify for them to access specific goods and services without dictating a specific supplier. The providers entitled to receive government funding under a voucher system are usually subject to licensing regimes meant to ensure service quality. With this tailoring of actors on both the supply and demand sides, a voucher system creates a conventional service market in which survival entails competition among suppliers to improve quality and/or efficiency. This is very different from the alternative model of governments purchasing services from specific providers for

Stuart Sykes  
is a Policy Research Officer with  
the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.

Derek Hum  
is a Professor of Economics with  
the University of Manitoba.

certain people. It is even more different from governments making grants to certain organizations to do specific things, because it identifies who can receive the services and lets qualifying individuals select their suppliers.

## Examples of Voucher-based Funding Approaches

Voucher-type models have already been applied to varying degrees in a number of sectors where SEEs are engaged. Examples include the following.

- *The US Food Stamps Program (pre-1979)*  
The program allowed families to purchase food stamp coupons redeemable for a given value of food purchases. To respond to the varied needs of individual households, the price paid for the coupons was determined by household income.
- *Public housing or shelter allowances*  
These programs have sometimes employed a voucher approach, with many in the United States giving housing services to beneficiaries on a rent-geared-to-income basis.
- *Education*  
Vouchers have also been used to fund education systems in whole or in part in Sweden, the Netherlands, Denmark, and a number of cities in the United States. Intended to address a number of diverse objectives (such as serving as a mechanism to distribute state funds or introduce competition to improve performance at public schools), these various education initiatives have been highly controversial.

These examples demonstrate the flexibility of a voucher approach, which

can be employed to pursue a number of diverse goals in a variety of policy areas where SEEs are active. Practically speaking, a voucher approach appears to be a flexible funding mechanism. Nevertheless, a number of concerns have been expressed. Evidence indicates that some concerns may be the result of poorly thought out program design elements that might easily have been addressed. Other issues, however, remain to be more

everyone should be able to consume. Debates in Canada and the United States typically revolve around social services, primary education, and medical care.

- *Who can supply the goods and services?*  
Organizations can qualify for support based on their type, or on meeting accreditation standards. In regards to funding SEEs in particu-

*Voucher-based approaches can be used to pursue diverse goals in sectors where social economy enterprises are active.*

fully explored if this funding model is to be considered to support the social economy more widely.

## Voucher System Parameters

It is the parameters of a given voucher-based program that determine the extent to which it will meet its policy objectives. There are four basic parameters.

- *Who can receive the goods and services?*  
In all but universal programs, individuals need to be identifiable according to measurable criteria. The criteria that identify entitlement can include income, employment or health status, wealth, or residency. Support levels can be adjusted on an individual basis to reflect individual needs and challenges.
- *Which goods and services?*  
Vouchers are generally used to provide what economists refer to as merit goods to those who might otherwise not receive enough of them. Loosely, a merit good is one that society thinks

lar, a fundamental issue that must be considered is whether to restrict vouchers to SEEs, or to permit for-profit enterprises to compete as well. As described in more detail below, there are pros and cons associated with both approaches.

- *Co-payment rate*  
This is the proportion of the cost of the service paid for by the individual. Co-payment rates are set to balance support with the need for individuals to demonstrate commitment as well as to encourage individuals to invest in activities that are beneficial to them, but that might nevertheless be neglected.

Decisions on the parameters determine the characteristics of a voucher scheme, as well as its outcomes. Because these decisions determine who is to be helped, toward what end, and the degree of choice to be allowed voucher recipients, vouchers can be designed to pursue a number of diverse goals pertaining to equality, equity, need, or merit. If parameters are poorly selected, undesirable and possibly unintended outcomes may result.



Parameter values collectively influence both supply and demand for the goods and services covered under a given program. For example, the amount of support and the co-payment rate can have a dramatic impact on demand. The kinds of organizations that can deliver the goods and services, as well as the simplicity and stringency of accreditation standards and processes, will influence supply. If program parameters are defined so demand exceeds supply, long waiting lines are sure to result. As described below, these interactions need to be explored before implementing a voucher-based approach.

### Broader Applications Involving SEEs

Observations, opinions, and some findings identified in the 2005 PRI social economy policy research guide suggest that SEEs may be more effective than governments and for-profit organizations at delivering services meant to help individuals in need at the community level. This suggests that, even if a voucher system permits for-profits to compete with SEEs, over time SEEs would receive a large share of available funding under a voucher system, because they would be better able to deliver the services that respond to the needs of qualifying individuals.

Recent experience in Australia provides an indication of what can happen when for-profit and non-profit organizations compete. Over the last several decades, funding changes for welfare and employment services were

introduced in that country to reduce the monopoly provision by government organizations and increase competition. In some instances, these initiatives took the form of voucher-type arrangements (Lyons, 1995). Data from the late 1990s on the results of some of these changes indicate that non-profits increased their share of publicly funded social and employment services at the expense of government and for-profit organizations (Novak, 2003), suggesting that SEEs can compete with for-profits.

The situation may however be somewhat more complicated. Mark Lyons, Professor of Social Economy at the University of Technology, Sydney, Australia, reports that, over the full period during which these reforms were introduced in Australia, there has been a slight overall decline in non-profit provision in the case of social and health services, particularly in the area of child care, where non-profits have lost ground. Two possible reasons are provided by Lyons for the decline: the withdrawal of some supports once exclusively provided to non-profit organizations, and difficulty on the part of non-profits in gaining access to financing for capital investments.<sup>1</sup> Overall, the evidence from Australia indicates that allowing for-profit businesses and non-profit SEEs to compete for beneficiaries under a voucher-based system leads to uncertain results.

Further complicating the debate is evidence that voucher models targeting only SEEs can disrupt market operations in ways that negatively impact on overarching policy goals. For exam-

ple, evidence from Canada and the United States indicates that while some housing allowance programs assisted the fortunes of social economy sector providers, they also hurt commercial market providers via reduced rental profit and possible market withdrawal. This was the result of demand being diverted via vouchers toward social economy providers that effectively had a monopoly to accept them. Displacement of private investment served to ration non-subsidized housing further. This outcome ran counter to the overall objective of improving the housing situation, thereby demonstrating the negative effects poor parameter choices can have.

These examples serve to illuminate some of the many facets of the debate surrounding the question of whether private for-profits should be permitted to compete with SEEs. As demonstrated above, excluding them may lead to some negative consequences, but including them may run counter to efforts to support the social economy. This conflict may be irreconcilable, making a voucher-based approach an inappropriate tool for supporting the social economy as a whole or integrating individual SEEs into the broader network of service provision.

It is also possible, however, that the appropriateness of a voucher-based approach where for-profit businesses and non-profit SEEs compete with one another may depend on the policy issue in question. For some issues, as with social housing, an existing market and non-SEE providers may be well

established, creating a situation where positive policy outcomes may not occur if a single form of provider is favoured. Other policy challenges, in contrast, may best be addressed by organizations possessing attributes typically associated with SEEs, such as being community oriented and responsive to grass-roots initiatives. Additionally, SEEs may already be the dominant form of service provider in some areas. In these situations, providing vouchers only to SEEs might be appropriate, as it might specifically favour characteristics unique to SEEs or market realities that may contribute to positive outcomes.

## Possible Policy Areas for Consideration

As noted earlier, vouchers are generally used to provide goods that society thinks everyone should be able to (or have a right to) consume. Social services, primary education, and medical care may be good examples for Canada and the United States. A prominent and widely studied example from the United States is the food stamps program. An area where social economy enterprises are already engaged in many countries, including Canada, is labour market services for individuals seeking employment.

## Conclusion

Through vouchers, government resources can be directed to service providers in a way that is respectful of the bottom-up, individual-oriented approach described by many observers as a defining feature of the new social economy. In addition, voucher systems

create an accountability mechanism through which government resources are allocated by tying resources to the decisions of those meant to benefit from them. Voucher-based systems establish a quasi-market where sellers can respond to the needs of buyers at the same time as governments can help individuals gain increased access to specific goods and services. That is reason enough to include them among the options to be explored when examining how to support the provision of goods and services to individuals through SEEs.

## References

- Baumol, William. 1986. *Superfairness*. Cambridge: The MIT Press.
- Becker, Gary. 1965. "A Theory of the Allocation of Time." *Economic Journal* 75, no. 299: 493-517.
- Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*. Ottawa.
- Garfinkle, I. 1973. "Is In-kind Redistribution Efficient?" *Quarterly Journal of Economics* 87: 320-330.
- Hum, Derek. 1983. *Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan*. Toronto: Ontario Economic Council.
- Lindsay, C. 1969. "Medical Care and the Economics of Sharing." *Economica* 36: 351-362.
- Lyons, Mark. 1995. "The Development of Quasi-Vouchers in Australia's Community Services." *Policy and Politics* 23: 127-139.
- Novak, Julie. 2003. "New Trends in the Non-Profit Sector in Australia: A Greater Involvement in Employment and Social Policies." In *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*. OECD.
- Rosen, Harvey. 1985. "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity." In *Handbook of Public Economics*, Volume 1, ed. A. Auerbach and M. Feldstein. Amsterdam: North-Holland.

Stiglitz, Joseph. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton.

Thurow, L. 1974. "Cash Versus In-Kind Transfers." *American Economic Review* 64: 190-195.

Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13: 263-277.

Varian, Hal. 2003. *Intermediate Microeconomics*. Sixth edition. New York: W.W. Norton.

## Note

- 1 Mark Lyons is also Director of the Australian Nonprofit Data Project (ANDP), as well as the Australian representative to the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. The sources for the information attributed to him are Lyons (1995) and direct correspondence with the PRI. The authors thank Dr. Lyons for his helpful comments.



# The Social Economy and the Shadowy Side of the Life Course

**Mel Evans**  
Middlesex University

The connectedness or otherwise of individuals to social institutions through the life cycle has become a popular lens through which to consider asset preparedness for withstanding social exclusion (PRI, 2004). Refining such a life course approach for use in policy presents many challenges, and many of these centre around the relationship between individuals and social institutions.

There can be no doubt that the intention and degree of choice that individuals possess regarding the social institutions to which they connect will be central to configuring the trajectory of their life course. This observation begs the question, though, as to how we use the term social institution.

Conventional social science has traditionally accepted social institutions as being recognizable once certain relationships and practices solidify into fairly familiar routines and objective roles that are entered into by individuals, either voluntarily or otherwise. One problem with this traditional perspective is that the more diverse society becomes, the broader the range of different perspectives and understandings, and therefore connections to social institutions. In other words, society becomes more complex. Another problem with the traditional perspective is that focusing on existing relationships and practices predisposes analysts toward focusing on social inclusion rather than exclusion.

By contrast, the condition of social exclusion is characterized by a lack of connection to anything resembling institutions, or at least to those institutions recognizable to wider society. Consider the case of Olivia, a fictional

character whose story is told to illustrate a life-course approach to social policy analysis (PRI, 2004). The story is rich and helpful, but the reader is left to ask exactly what our friend Olivia is doing when "not connected" to the main social institutions of her life course? If tackling social exclusion is the policy goal, then this would seem to be a fundamental question. Our argument here is that this question becomes difficult to answer simply because when individuals are not connected to social institutions they are by definition hidden from the gaze of wider society – they are, in fact, in the shadows. To understand the life course we need to go into the shadows.

It is with such considerations in mind that we turn toward the social economy which, if indeed constituting a social institution, is certainly one that has recently come to international cognition. The argument is that an understanding of the connection of this emergent social institution to its wider context of other institutions and processes is central to how we should view the life course, if we are concerned about social exclusion.

There is a broad consensus among commentators that something referred to as the social economy has been developing throughout the globe over the past 25 years (Amin et al., 2002). Empirical evidence is accumulating that the social economy is both large and growing in many countries, including Canada (Salamon et al., 2003; UK, 2005; PRI, 2005). Borzaga and Santuari (2003: 32) associate the new focus on social economy and the broader rekindling of interest in the third sector "with the crisis of...European welfare systems...and with the innovative characteristics taken on by

Mel Evans is a senior lecturer with the Social Policy Research Centre, School of Health and Social Science, at Middlesex University.

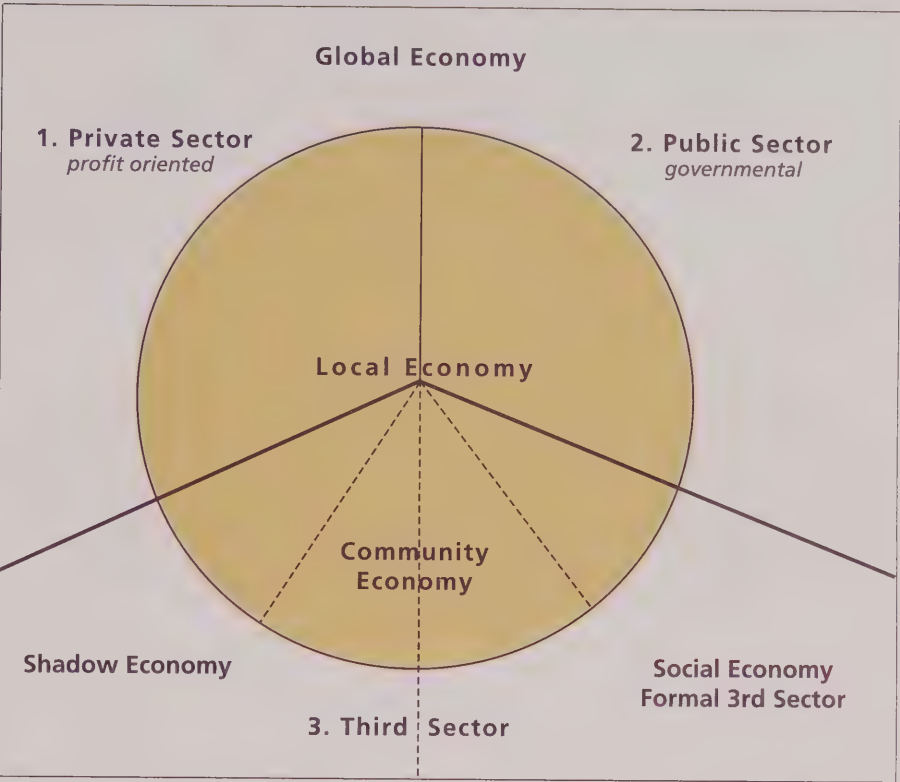
non-profit organisations that have developed since the 1970s.” This view chimes with perceptions of the direction of the post-industrial economy, where paid work for all is seen as a thing of the past, and where the third sector plays a role in softening the widening gap between the work rich and work poor (Rifkin, 1995).

The growth in the visibility of the social economy is coupled with its rising stock on the policy agenda of western democracies. In France, Belgium, the United Kingdom, and Ireland, among other European countries, the social economy has a profile in government policies, and this is supported by policies and programs at the European Union level. The Canadian government is of course a more recent convert to the social economy as a policy area worthy of attention in its own right.

### The Bigger Picture – A Third System?

There remains a lack of consensus about the exact nature of this emerging phenomenon of the social economy. We argue here that viewing the social economy as a distinct part of a broader third sector – that area of social and economic activity between the expressly private and public sectors (see Figure 1) – has advantages in that its relationship to other activities found within and beyond the third sector is important to an understanding of how something recognizable as a social economy emerges. We argue further that the relationship between the social economy and for-profit and informal economic activity is also an important area for study and an important concern for governments.

**FIGURE 1**  
Situating the Social Economy



The social economy is often used as a synonym for social enterprise. Even when a distinction is made between the two terms, the social economy is viewed as no more than the sum of its component parts, namely, social enterprises. There is, however, a strong case for viewing the social economy as a “range of organizations and processes that do not conform to the conventions of either public or private sector economic activity” (Amin et al., 1999: 2033). The range of organizations comprising the social economy is indeed best collectively viewed as social enterprise, defined by the OECD as “any private activity conducted in the public interest, organised with an entrepreneurial strategy but whose main purpose is not the maximisation

of profit but the attainment of certain economic and social goals, and which has a capacity of bringing innovative solutions to the problems of social exclusion and unemployment” (OECD, 1999: 10). What is glaringly absent from this definition, and the one adopted by the UK government (UK, 2002), is the ownership and control of social enterprises. Elsewhere, however, the ownership and control of enterprises on a mutual and democratic basis, for social or community benefit, and not for private profit distribution, are frequently agreed features of a definition (CONSCISE, 2003). There is, however, variation in what organizational types should be included, and this is not simply a factor of the cultural and legal



**FIGURE 2**

**The Social Economy and the Shadow Economy in the Third Sector**



specificities of different countries; there can be disagreement within one country as to what should be included. (For example, in the United Kingdom, some commentators include local exchange trading systems and time banks as social enterprises; others keep more rigidly to the notion of trading.) Usually this is done on the basis of a legal or established definition.

Essentially however, which organizational forms should be included within the broad social economy is a question that can be resolved with reference to agreed definitions of what constitutes social enterprise. But such a project both restricts the social economy to a discrete sector and also generates a tendency toward isomorphism

with respect to the organizational forms that can be legitimately included within this sector (DiMaggio and Powell, 1983). A negative consequence of this tendency is that the social economy comes to be seen as merely a resource for Olivia as she travels through the life course. It is as if neither she nor any of her fellow citizens were involved in the creation or re-creation of social enterprises. In short, an overly institutionalist view, particularly one focused on formal institutions, runs the risk of missing a whole range of activities, processes, and relationships in the space between the individual and the social institution. An understanding of this space is crucial to any efforts to tackle social exclusion, for the simple reason that the creation and development of

institutions depends on the coordinated actions of individuals.

We therefore argue that a relational view of the social economy enables us to perceive both external connections between the social economy and, for instance, the state, as well as internal relationships between distinct social enterprise activities and other activities in the broad third sector. Indeed rather than seeing the third sector as containing a number of sub-sectors, it is more appropriate to talk of a range of related activities, which may (or may not) be in the process of becoming the visible part of this broad sector – the social economy as a social institution (see Figure 2).

The schema set out in Figure 2 encourages us to focus on the activities and processes from which the social economy emerges. A process of paramount importance here is the type and nature of social relationships within which the behaviour characteristic of private, public, or third system economic activities are embedded. What motivates individuals and groups to assemble resources, provide for identified needs, take risks, innovate, and develop in the way they do? Addressing this question will facilitate our understanding of how social enterprise organizations are formed and how useful ones might be helped to form. It also generates an altogether different perspective on social enterprises than that generated from the perspective of the privatization of former public sector services.

### **The Social Economy, the Third System, and the Life Course**

In recent years the idea that economic behaviour is embedded in certain types of social relationships has been

mostly associated with the work of Mark Granovetter (1973, 1985). In particular, the argument that weak ties are important to economic development has been central to the identification of the role of social capital in economic development (Woolcock, 1998). Another and older idea is that such social relationships can be more broadly characterized by the way they integrate economic behaviour. This view is associated with the work of the economic anthropologist Karl Polanyi, who claimed that just as the motivating force of the private sector is profit and that of the public sector is redistribution, a third force is evident, that of reciprocity.

In his masterwork of 1944, *The Great Transformation*, Polanyi claimed that “the outstanding discovery of recent historical and anthropological research is that man’s economy, as a rule, is submerged in his (sic) social relationships. He does not act so as to safeguard his individual interest in the possession of material goods; he acts so as to safeguard his social standing, his social claims, his social assets” (Polanyi, 1944: 53).

Polanyi’s perspective produces a rationalization of behaviour that takes us beyond *homo economicus*. While profit maximization and redistribution guide behaviour in the private and public sectors respectively, reciprocity is the guiding principle integrating behaviour in the third sector. Polanyi’s interpretation of reciprocity involves the personal production of goods and services as a contribution to a wider division of labour where the motivation is not personal profit or gain but a fear of contempt, loss of social prestige, and possibly ostracism should the individual not reciprocate in this way.

This after all is what motivates an individual to stand his round of drinks among friends at a bar.

While the motivations toward reciprocal behaviour based on co-operation and acts of mutual aid are not considered explicitly by Polanyi, other contributors have clearly perceived them as important stimulators of action (Argyle, 1991; Axelrod, 1984; Birchall, 1988). A more conventional understanding of reciprocity is based on the idea of a favour for a favour, a

omy is that their provision is mainly motivated by generalized reciprocity. In terms of the illegal economy, while this in certain forms remains motivated by personal gain (and should therefore be represented within the private sector), strong arguments have been made and some evidence exists that some of the activities within the illegal economy of undeclared, cash-in-hand work are motivated by reciprocity (even if cash mediated – see Williams and Windebank, 2002).

*The social economy includes not only formal service delivery organizations, but also emerging organizations that identify new approaches to addressing local problems.*

mutual transaction between two parties usually referred to as balanced reciprocity. Perhaps of greater importance to understanding co-operative behaviour is an expanded version of this, whereupon some favours and altruistic acts toward others are not returned by them, but, in the fullness of time, by others, and not always with the knowledge of the initial act. This is referred to as generalized reciprocity, and is especially prevalent within family, kin, and friendship networks, as well as within tight-knit communities and neighbourhoods. Thus, as Putnam asserts, “the touchstone of social capital is the principle of generalized reciprocity” (2000: 134).

Generalized reciprocity can and does unite and integrate actions and relationships within the third sector. Our understanding of the production and consumption of goods and services in this third sector, whether paid or unpaid, or in the social economy, the community economy, the neighbourhood economy, or the family econ-

Of crucial importance to our argument is that, as Figure 2 indicates, many of the activities, relationships, and processes that occur in the third sector are hidden from view and in the shadows, and thus are neither formalized nor institutionalized. While many of these hidden activities serve an important function in the coping strategies of individuals, as actions largely characterized by generalized reciprocity, they both reflect and rely on strong bonding social capital. As such, they constitute a collective entrepreneurship of the grass roots, within which some of the seeds sown germinate, emerge, and grow into social enterprises. And of course, it was ever thus: since industrialization, communities and neighbourhoods of disadvantaged workers have had to co-operate to cope. At first improvised and isolated efforts, the savings and loans clubs, allotments, building societies, coffin clubs, and a range of associated schemes were all soon proven to be very sound weatherproofing against



the chillier winds of the market in pre-welfare state societies. Their rapid formalization into a range of legislated and regulated friendly societies, mutuals, provident societies, and credit unions was not only an indicator of the efficacy of such actions, but also a set of rafts and bridges with which the disadvantaged could connect to wider society. The emergence of such activities out of the shadows enabled the possibility of social inclusion for those individuals and groups who had painstakingly constructed these grass-roots initiatives.

When postwar liberal democracies began to construct the great welfare state edifices, it was based in part on the pioneering efforts of the third sector. But the cradle to grave state made redundant much of the demand and basic need for friendly societies and mutuals, and it is only now, with the ebbing of direct state welfare provision, that we hear calls for rebuilding such social enterprises as a new way to deliver public services.

Paradoxically, in the last few years many western democracies have witnessed the de-mutualization of most of the older mutual organizations, such as building societies, which in truth had long since formalized to the extent of losing contact with their original roots, social purpose, and membership. Are we witnessing the emergence of a new wave of social enterprises? Will these social

enterprises be rooted in the frequently murky sub-soil of the shadowy side of the life course? Will they be able to retain their strengths as they emerge from the shadows?

### What Lessons for Policy Intervention?

There is little need to question the argument that healthy connections to the major social institutions of society over the life course are an indication of social inclusion: we can determine much about how well Olivia is doing based on her relationships with formal institutions. Even the most die-hard advocate of self-help among disadvantaged communities would be forced to admit that poverty is not itself much of a common bond. The strong bonding social capital evident among many such communities can ultimately breed a hostile insularity and a stern inclusivity, which perpetuates a state of social exclusion. By the same token, a lack of appreciation of the activities and relationships within the shadows of the third sector, and their importance as support resources over the life course, means we run the risk of having no route map by which connections to the major social institutions can be made. Social innovations can emerge from the shadows.

The politicians of fiscally strapped welfare regimes would seem to be staking considerable faith in the social economy as the arena of new public service

delivery. There is a risk that, in doing so, the real strengths of the social economy as a strategy to tackle social exclusion will be overlooked. The social economy is composed not only of formal organizations that deliver services; it is also home to emerging new organizations that are identifying new approaches to addressing local problems. The innovative propensity of social enterprise is steeped in the shady reaches of the third sector where new activities, ways of doing, and relationships are forged of necessity to meet needs that would not otherwise effectively be met. Governments need to be thinking about how best to encourage the formation of organizations that address complex problems like social exclusion, as well as how best to deliver services.

So, the advice to policy professionals with respect to the social economy is to focus less on the appearances and rhetoric and more on what lies in the shadows of disadvantaged neighbourhoods: on the grass-roots initiatives that are emerging and how they enable the individuals and groups involved to make connections to mainstream society.

### References

- Amin, A., A. Cameron, and R. Hudson. 1999. "Welfare as Work? The Potential of the UK Social Economy." *Environment and Planning A* 31: 2033-2051.
- . 2002. *Placing the Social Economy*. London: Routledge.

Argyle, M. 1991. *Co-operation: The Basis of Sociability*. London: Routledge.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Co-operation*. New York: Basic Books.

Birchall, J. 1988. "Time, Habit and the Fraternal Impulse." In *The Rhythms of Society*, ed. M. Yound. London: Routledge.

Borzaga, C., and A. Santuari. 2003. "New Trends in the Non-Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship." Pp. 31-59 in *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, ed. OECD. Paris: OECD.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2004. *A Life-Course Approach to Policy Analysis: A Proposed Framework*. PRI Project Discussion Paper, August. Ottawa: PRI.

—. 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*. Ottawa: PRI.

CONSCISE. 2003. *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe*. Final Project Report to the European Commission. <www.conscise.info>.

DiMaggio, P., and W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48, no. 2: 411-424.

Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78, no. 6: 1360-80.

—. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91 no. 3: 481-510.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1999. *Social Enterprises*. Paris: OECD.

Polanyi K. 1944. *The Great Transformation*. New York: Rinehart and Co.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rifkin, J. 1995. *The End of Work*. New York: Putnam.

Salamon, L., S. Sokolowski, and R. List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

United Kingdom, Department of Trade and Industry. 2002. *Social Enterprise: A Strategy for Success*. London: HMSO  
<www.dti.gov.uk/socialenterprise>.

United Kingdom, Small Business Service. 2005. *A Survey of Social Enterprises Across the UK*. London: Department of Trade and Industry.

Williams, C.C., and J. Windebank. 2002. "Why Do People Engage in Paid Informal Work? A Comparison of Higher and Lower Income Urban Neighbourhoods in Britain." *Community, Work & Family* 5, no. 1: 67-83.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27, no. 2 (April): 151-208.

## Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements, and Institutions

Is social capital the missing link in economics? In this vital new book, the authors argue that the forgotten production factor of social capital is as crucial in economic decision making as the other more traditional factors of production, such as physical, financial, and human capital. They attempt to bridge the gap between theory and reality by examining the main factors that determine entrepreneurship, co-operative movements, and the creation and destruction of social capital.

Gunnar Lind Haase Svendsen and Gert Tinggaard Svendsen. 2005. *The Creation and Destruction of Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions*. Edward Elgar.



# Social Innovations and Institutional- ization Emerging Practices

**Denis Harrisson**

Université du Québec à Montréal

**D**uring the period when the welfare state was intervening to solve economic and social problems and to promote social development, there was little talk of social innovation, although the term has been used since the 1970s (Cloutier, 2004). Social innovation is a concept applied routinely in research and increasingly in government policy making. However, little is known about the process of creating social innovations, and the way in which they are gradually integrated into society by becoming customary and routine regulatory or operating practices. Moreover, few social innovations developed over the past 15 years have been institutionalized. This article addresses the emergence of social innovations, their dissemination in society, and their institutionalization. Three examples based on recent work by researchers at the Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) will serve as illustrations.

## What Is Social Innovation?

Social innovations are new responses or new solutions to social and economic problems. They are set apart from other kinds of interventions designed to achieve the same purposes, because they suggest solutions that involve new associations or new ways of mobilizing actors. By adopting solutions, the actors involved gain new competencies. In this sense, the actors are not passive; they are participating, creating, communicating with each other, and negotiating. They are developing new social capital by establishing reciprocal relationships. The resulting trust is conducive to further social innovation. These innovation processes have been well documented over the years. Research that has

focused on this issue has been largely inspired by the process of technological innovation and, to a lesser extent, organizational innovation. The issue has also been addressed from the perspective of the characteristics of organizations and the attributes of the innovators. We are now able to identify the organizations that can innovate. However, how does this apply to a society or a country? Are there characteristics of one society that make it more innovative than another? Why is it that, after innovations are created, invented, or developed, in some cases diffusion is fairly broad, while in other cases the innovation remains a local process without being shared or expanded to other social groups or territories? This aspect of innovation needs to be addressed from the perspective of institutions.

## The Role of Institutional Dynamics

Innovation is the result of voluntary, emerging activities that can be associated with specific institutional dynamics. Each stage of the process of creating an innovation is rooted in existing institutions, and this is why we can state that innovations can be traced to openings, opportunities, resources, rules, social standards, values, or knowledge that are conveyed by institutions. The starting point for an innovation lies in the recognition by the actors involved that standard approaches are no longer working and no longer fulfilling their initial function with respect to legitimacy or performance. If the problem is technical and well defined, and the response comes quickly, the solution will be clear, and it will emerge from within the existing repertoire of institutional principles. If the solution does not

Denis Harrisson is a professor with the École des sciences de la gestion and Director with Le Centre de recherche sur les innovations sociales at the Université du Québec à Montréal.

readily emerge, a new challenge is presented, which requires all the actors involved to go through a learning process. Nobody can unilaterally impose a solution on others. The actors have to debate, inspire, and introduce new ideas, and undergo a process of social learning. Parts of pre-existing institutions are brought together by a coalition of actors in an innovation process.

A society's capacity to innovate depends on the institutional configuration that facilitates or limits innovation (Scott, 2001). Social networks then take over, but these are not spontaneous; they are born from existing networks within unions, voluntary associations, social movements, co-operatives, philanthropic organizations, business circles, and governments. This involves a long process of learning and small-scale arrangements. It presupposes a rupture within some existing institutions, because innovating involves opposing the established order and introducing something new, while at the same time being rooted in rules that allow the innovations to grow and be diffused, hence the complexity of social innovations.

This process applies to social innovations in both the private and public sectors, as well as in the social economy sector. However, the social economy sector provides more opportunities for social innovation, because it is the sector that is the least demarcated and least institutionalized. It gives actors more room to manoeuvre, which allows them to innovate without being constrained by the burden of existing rules. The reverse is true in the public sector, which is embedded in a logic of political control and hierarchy that may limit innovation,

although without stopping it altogether. In public administration, several social innovations based on the transformation of values, ethics, and the concept of accountability have improved the public service. The private sector, for its part, is involved in a performance logic where social innovation is circumscribed by the dictates of economic returns. However, there are very significant social innovations in the private sector, such as fair trade, sustainable development, and corporate social responsibility, and other forms of partnerships, such as union/management co-operation. The social economy sector is embedded in a logic where relationships of proximity and reciprocity more readily accommodate social innovation. This logic focuses on social capital, citizenship, democracy, social, individual, corporate, and state responsibility, as well as social cohesion.

The institutional configurations of a given society smooth out differences among sectors so the social innovations that emerge in one sector or another have common aspects. In Quebec, in particular, the union movement became associated with other social movements to bring about social innovations in the three sectors (private, public, and social economy) by making employee or user participation the focal point. In general, innovations develop within a set of institutional arrangements that follow the path dependency principle. These institutional arrangements comply with and advance principles of conformity between innovations that take place in a number of spheres simultaneously. Institutionalization is realized when an organization attains a special character through the emergence of

distinctive forms, processes, and strategies (Selznick, 1996). Actors make choices under institutional arrangements where the costs of leaving, withdrawing, or giving up are deemed to be very high. Once a choice is made, it is locked in (Hollingsworth, 2000).

Three examples of social innovations and their long-term effects illustrate the preceding points.

### **Social Innovation and the Economic Reconversion of Territory**

The first example comes from the work of J-M. Fontan, J-L. Klein, and D-G. Tremblay (2005). It involves a study of the economic reconversion of three Montréal districts from the perspective of socio-territorial innovation during a period when the city was undergoing a profound crisis with respect to its productive structure. It was through the innovative pathways adopted by certain socio-economic actors that the city was able to get itself out of the mess. Montréal was the scene of specific arrangement processes among local actors who instituted the economic reconversion by investing in the creation and development of businesses, by committing to local governance initiatives, and by inventing forms of intervention to contribute to community development. This was a specific socio-economic coalition that appears today to be a model, although one that is difficult to reproduce elsewhere, because it is so entrenched in Quebec's institutional reality. This model relies on the participation (in partnership and conflict) of social actors from diverse backgrounds (private, public, and social) who come together in innovative pathways in a



given territory. These actors managed to change the institutional framework of the territory through a highly structured collective project, instead of waiting for market forces to take effect, as is the dominant tendency in capitalist countries. These initiatives were made possible, because the state (at federal, provincial, and municipal levels) supported them by supporting the values of co-operation and partnership they embraced.

This coalition, which was thought to be sound, weakened when a government was elected that emphasized the private sector and market forces. The new government chose to retreat from the various coalitions that had developed over the years. The union movement and other social movements participating in this coalition did, however, reposition themselves to defend what had been gained, particularly the participation of, and partnerships with, other actors. These experiments with socio-territorial innovation were not institutionalized (i.e., gains did not become entrenched in standardized or regulated ways that would have given them the distinction of custom, legitimacy, and soundness). Nevertheless, the experiments initiated in the 1990s were not threatened, because they maintained a logic of local coalition as a means of governance.

### Social Innovation and the Supply of Social Housing

The second example comes from the work of M. Bouchard and M. Hudon (2004). It involves an analysis of the co-operative and associative community housing sector, which was born from a history of partnership governance in Quebec. This movement

began in the context of an urban housing supply crisis, the transformation of the urban landscape, and the easing of government housing policies. As in the previous case, the innovations in collective housing relied on the virtues of individual ownership and market forces to manage supply. The state had helped to promote public co-operative housing through support programs, but these centralized and bureaucratic programs had not counted on citizen involvement. It was the social movement born of the housing crisis that allowed collective ownership and the adoption of development and management processes. For the movement, economic development has to be associated with social development, and the collective means of taking charge of housing allowed this general interest objective to be met. In this respect, this citizens' movement represents a form of social innovation in the social economy sector. The means of institutionalizing these various citizen interventions came in the form of state support. The provincial government chose to partner with the community by supporting local initiatives and promoting the development of independent skills instead of implementing a centralized and bureaucratic method, such as a Crown corporation. In this partnership model, the social actors' motivations supported housing policies. This model continues to generate community initiatives, both to meet new social needs and to generate new means of financing. This example shows how social actors and government agencies succeeded in merging their objectives. However, since actors compete for financing and promotion, this partnership model remains at risk.

The example shows how public institutions were transformed to make room for innovation involving the formation of "new citizenship." This type of experiment relies on civil society opening the way for new organizational structures and new institutional arrangements. We see how the appearance of a new approach to governance can lead to a redefinition of the state's role once practices are relatively institutionalized and the model is stabilized. Through institutional recognition, the consolidation phase thus follows the experimental phase when the initiatives of the social movements move on from the field of contesting public policy to embark on social innovation.

### Social Innovation and Organizational Dynamics

The third example comes from the work of D. Harrisson and N. Laplante (2002). It shows how innovations in the working world can become embedded in the organizational dynamics of a manufacturing business. In this example, the path of social innovation was marked by numerous transformations of customs and routines into new actions within the organization. In this case, the innovation took place in two interrelated but autonomous ways: teamwork, which was the founding project involving social innovation, and partnership, which enabled relations between the union and management of the business to be restructured. The study shows how the actors agreed on the procedure, particularly by establishing a code of conduct. Unlike the previous examples, in this case it was the market that served as an institutional foundation. The state of the market

and the transformation of the rules of international trade were the key factors ensuring the legitimacy of the innovation. When a market downturn occurred and jobs were affected, the agreement between the parties broke down and employees refused to have any deeper involvement in the innovation process, thus leaving it adrift. As a general rule, the market does not give legitimacy to innovation unless it supports growth. When this is not the case, innovation becomes an awkward compromise that proves to be ineffective.

In this case, social innovation relied on a set of procedural rules and standards where consent had been built slowly through renewed agreements relating to everyday work. New routines were confirmed, although the actors no longer agreed on the significance to be attached to the innovation. Each actor understood the logic of the other actors, even though the approaches differed. The positions of all the parties were pragmatic: they were seeking, first and foremost, to reach agreement and develop substantial bonds regarding various aspects of the work. This included variation of tasks, autonomy in relation to work, the assumption of responsibility, co-ordination rules, standards of co-operation, and so on. The important thing was to ensure greater worker satisfaction and to improve work performance, product quality, and production time frames. In this sense, pragmatism was a guiding factor in the actors' co-existence. They wanted to perpetuate their relationship through the values that had guided their negotiations: maintaining jobs, improving productivity, autonomy, and relations based on mutual trust.

The relationships created were themselves the social innovation, which was perpetuated through the lasting and persistent activities established in ongoing and foreseeable relationships. It may be said that a process of institutionalization begins when relations between the union and management fall within newly prescribed norms recognized as legitimate. Through the innovation process, new kinds of relationships are developed which begin an unprecedented kind of co-dependence among the actors.

## Conclusion

This article has shown how experiments with local initiatives undertaken by social actors have the power to transform institutions. These experiments are associated with socially integrated, ordered, and stable patterns that have emerged from unstable and poorly organized activities. The interconnection between innovations and institutions is made in two stages. First, for a social innovation to be possible, the institutional system has to be open and able to recognize the deficiencies in performance and means of action. The actors must then have the necessary autonomy to create new procedures while developing relationships with other actors, often from other environments, sometimes even in situations involving rivalry or opposition. These actors brought together in networks may put in place solutions to various kinds of social and economic problems. These solutions must then go beyond the framework in which they were created and be adopted by a multitude of social actors who give them legitimacy. Then there is the second stage, a process whereby the social innovation is institutional-

ized, supporting the perpetuation of the new arrangements. The state, the market, or the adoption of new values and knowledge by the social actors involved in establishing norms or rules serve as foundations for institutionalizing social innovations. Institutionalization is facilitated or impeded by new state policies, profound changes to market rules, or new social values that override the old ones. In this sense, social institutions are also the product of the initiatives and co-operation of social actors.

## References

- Bouchard, M.-J., and M. Hudon. 2004. *Le logement coopératif et associatif comme innovation émanant de la société civile*. CIRIEC International Congress, Lyon, September 2004.
- Cloutier, J. 2004. *Qu'est-ce que l'innovation sociale*. Montréal: Cahiers du CRISES, No ET0314, 58 p.
- Fontan, J.-M., J.-L. Klein, and D.-G. Tremblay. 2005. *Innovation socioterritoriale et reconversion économique: Le cas de Montréal*. Paris: L'Harmattan.
- Harrison, D., and N. Laplante. 2002. *La construction du partenariat patronal/syndical; contraintes du marché et négociations locales*. Paris: L'Harmattan.
- Hollingsworth, J.R. 2000. "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations." *Review of International Political Economy* 8, no. 4: 595-644.
- Scott, W.R. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks, London, and New Delhi: Sage Publications.
- Selznick, P. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'." *Administrative Science Quarterly* 41 (June): 270-277.



# International Conference on Engaging Communities

August 14–17, 2005  
Brisbane, Australia

**Sandra Franke**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

In August 2005, a major international conference on engaging communities was held in Brisbane, Australia. Organized by the United Nations in co-operation with the government of the State of Queensland, the conference drew nearly 2,000 participants from 44 countries, including a significant UN delegation, numerous political figures and government representatives, a few academics, all of them renowned, and representatives from the private and community sectors. The discussion focused on several key themes related to community and engagement, such as engaged governance, engagement of minorities and groups at risk of exclusion, innovative practices for engagement, community engagement, and engaged communities.

It is not surprising that a conference on this topic aroused such keen interest. Many representatives from the United Nations, developing, and developed countries started their presentations by alluding to questions around the democratic deficit: a dramatic decline in people's confidence in those who govern them, citizens' gradual disengagement from public affairs, and a greater sense of powerlessness in the face of major economic forces. The premise behind many of the important debates at this conference was that involving community players in decision-making processes is the best way for governments to boost their legitimacy and achieve growth and development goals. By entering into a real form of shared or engaged governance, innovating partnerships can emerge and bring about positive change.

This report of the International Conference on Engaging Communities

focuses on the dominant themes presented by the keynote speakers during the main sessions, and presents the major ideas raised in the concurrent sessions.

## From Civic Participation to Engaged Governance

An opening session to the conference introduced the new paradigm of engaged governance. The keynote speakers argued that the traditional forms of democracy (representative, participative, and consultative) are no longer appropriate for dealing with today's world, a world of globalization and trade liberalization. Under the pressure of budget deficits, the delivery of public services in many countries is assigned increasingly to the private sector at the expense of transparency, government accountability, and respect for the principles of equity. Individuals and communities that are the most excluded from access to public services are also those that are the least well represented politically and the least interested in politics. According to a number of panellists, throughout the world the mechanisms that support public participation and consultation are becoming cosmetic procedures that make it impossible to engage marginalized players in the decision-making processes or to connect governments with these players.

With reference to the major goals associated with the reduction of disparities that appear in the UN Millennium Declaration,<sup>1</sup> 15 or so panellists discussed the hypothesis that the new democratic challenges should henceforth involve an empowerment process, that is, a process of strengthening capacities for self-reliance and resilience – entrepreneurship capacities

Sandra Franke  
is a Policy Research Officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.

of individuals and of marginalized communities. Engaged governance presupposes a new way of putting government and citizens together without the processes always being initiated and conducted from top to bottom, so that all population groups are truly represented.

From a more analytical point of view, engaged governance relies on a form of deliberative democracy between partners that do not necessarily have the same strengths, hence the use of a new term that is very fashionable in Europe: directly deliberative polyarchy. This term relates to a form of problem solving that bases decisions on deliberations among various levels of public administration, politics, and other actors in the private and community sectors. Deliberative polyarchy requires putting in place co-operative approaches that favour discussion and direct negotiation among partners rather than approaches that are limited to co-ordinating the individual strategies of participants. The new method relies on the similar experiences of other individuals or communities and attaches value to non-technical knowledge and local learning concerning how to implement programs or projects. This approach strengthens direct participation by citizens and suggests how they can have an immediate impact on results.<sup>2</sup>

### What Role for the State?

A number of panellists stressed that a form of governance that provides a greater role for citizens and the private sector does not necessarily mean that there must be less of the state. The examples put forward in the various workshops showed *how the state can play a decisive role in establishing respon-*

*sible partnerships*. In engaged governance, relations between the machinery of the state and the private sector and community organizations are strong, and persons and processes are just as important as results. In this sense, *the role of the state is to create conditions conducive to the engagement* of various players from civil society, both from the private and community sectors, *while ensuring the accountability of decision-making processes* that stem from the partnerships thus formed.

The conference included almost 300 presentations. These explored examples from all parts of the world and from numerous policy areas. The examples included both successes and failures in implementing the engaged governance model. The following illustrations provide messages with some resonance in the context of community development and the social economy in Canada.

#### *Officially Recognizing the Role of Community Engagement*

A number of speakers emphasized the importance of recognizing community engagement policies in government priorities. Numerous presentations along these lines focused on Australia. In the past few years, many states have started putting community engagement on their agendas, particularly by creating community departments; by developing policy strategies for community engagement (which bank not only on improving community capacities, but also on communicating to public servants the principles of community development); and by introducing major reforms to promote access to all levels of government for individuals traditionally excluded from them.

#### *Developing New Forums and Mechanisms for Deliberation*

A number of speakers discussed the importance of creating new forums for dialogue among government, citizens, and community groups. In the Australian State of Queensland, for example, a number of new mechanisms have been established to facilitate citizen engagement: regional parliaments have been set up that bring government to the people, electronic petitions have been established to allow Internet users to contact elected representatives directly, parliamentary debates are being published electronically, online cabinet sessions are held where members of the public are invited to contact ministers directly, and so on. According to the Queensland Premier, Peter Beattie, these new forums for deliberation are a real tonic for good governance. In Great Britain, the BBC spearheaded an equally interesting public deliberation initiative through its Action Network Project. The project consists of a web site called Change the World Around You (<[www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)>) that aims to stimulate social engagement by allowing citizens to share their concerns online, enabling them to make contact with one other to share their concerns, and providing information and tools to bring about tangible changes.

#### *Creating New Decision-Making Platforms*

A few presentations focused on governance experiments involving the implementation of new kinds of contractual arrangements between the state and private sector and community partners. A number of cases were reported, particularly in the United Kingdom, where special problem-solving units were established to deal



with specific local challenges. Presentations emphasized barriers and opportunities associated with these new ways of working together. Among the success criteria identified for these government experiments were making desired results clear in advance, ensuring that the functions of the decision-making unit are clearly understood, providing conflict resolution mechanisms, and making the contribution of each of the partners clear. In many cases, the capacity for collective learning and innovation seems to have produced the best results.

### *Increasing the Role of Local Governments*

A number of the conference sessions were devoted to the role of local governments as vehicles for conveying community concerns to other levels of government. Local governments may be in a better position to reflect the needs of the people. Exercising

the functions of government in closer proximity to the people increases trust and sense of belonging, thus stimulating engagement. The many presentations on this theme by politicians and public servants demonstrated that interest in this new localism has begun to influence public policy. The Australian national government, in particular, has begun creating new links with the local level by inviting local governments to share governance by participating in a number of regional forums or partnerships, as well as by having funds granted directly without going through the state bureaucracy. However, in Australia, as elsewhere, the illustrations focused mainly on the role of local governments as practical adjuncts in the delivery of public services rather than as players participating in governance.

Engaged governance is also applied in the social economy and community

development movement in Canada. Indeed, the themes broached at the Brisbane conference are not particularly novel. The importance of the event lies not so much in the messages, but in the individuals who gave them: shared and engaged governance is now being promoted by official organizations, political representatives, and senior government officials.<sup>3</sup>

### Notes

- 1 More on the Millennium Development Goals can be found on the United Nation's web site <[www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)>.
- 2 To learn more about the concept, see Joshua Cohen and Charles Sabel, *Directly Deliberative Polyarchy*, <[www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html)>.
- 3 The papers presented may be downloaded from the conference web site, <[www.engagingcommunities2005.org](http://www.engagingcommunities2005.org)>. The speeches by the keynote speakers are also downloadable in audio format.

# International Conference on Innovation and Social Transformation

November 11-12, 2004  
Montréal, Quebec

**Sandra Franke**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

In November 2004, a two-day international conference on the theme of social innovation was held in Montréal. In general, innovation has long been associated with the development of technology or with changes in the organization of work to improve competitiveness. This conference aimed to broaden the concept of innovation to include the underlying social dimensions. The presentations thus sought to illustrate the major role played by various arrangements of stakeholders, and the specific social configurations involved in the application and dissemination of innovations. The conference also considered how social transformations that emerge in the context of innovations are themselves a source of innovation. A number of presentations dealt with the sectors of the social economy and community development to illustrate this dynamic.

## Social Innovation as a New Way to Consider Social Issues

The focus of the conference was to present social innovation as a new approach to understanding certain social issues. Social innovation allows social transformations to be considered by examining the social, economic, and political conditions, and the specific institutional arrangements that give rise to particular responses (social, economic, and technological).

Professor Michel Callon, École des Mines in Paris, opened the conference by explaining how this dynamic has played out over the past few decades. Referring to the system of economic innovations that is now most familiar, which is based on a networked system of production and market diversification, he explained how the phenomenon was a machine for producing

social groups. According to Professor Callon, if we are now seeing a rapid proliferation of social groups, it is because social agents are reacting and combining to make up for market deficiencies and the state's powerlessness to respond appropriately to externalities. On the other side of the coin, the emergence of social groups constitutes a socio-political force that calls for new political processes to be implemented, and these contribute directly to the innovation process.

The presentation by Benoît Lévesque of the Université du Québec à Montréal (UQAM) showed how the complex interconnections between these processes differ across nations. By recognizing this, he suggested, it is possible to make an important qualitative jump in our understanding of innovation systems. The evolution of research on innovation has revealed an epistemological rupture in the traditional concept of production-based innovation systems to introduce the idea of an innovation system based on social transformations. Consequently, the social aspect can be seen more as an investment than an expenditure. According to Lévesque, it would be useful to develop public policies for innovation based on the example of policies developed in Quebec to support the social economy.

## Social Transformations Emerging in the Context of Innovation as a Source of Innovation

Frank Moulaert of the University of Newcastle discussed the strategic role of social innovation in the context of local development. By referencing the Social Innovation, Governance and Community Building (SINGOCOM)

---

Sandra Franke  
is a Policy Research Officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.



project, which involves the study of alternate models of local development in about 10 European cities, Moulaert was able to present some of the conditions that provide opportunities for creativity and successful innovation to emerge. Local development can be innovative, because it is easier at the local level to promote small-scale experimental initiatives, develop diversified markets, and put in place institutional structures that give a role to the third sector.

Diane Gabrielle-Tremblay, Télé-Université, also demonstrated the significance of innovation at the local level, particularly the impact of territory as a magnet for technological innovations. Gabrielle-Tremblay hypothesized that territory is a key input to the innovation process. Territory is a factor facilitating networking, because it contributes to the process of pollinating ideas to produce solutions to local problems. Her research at the Cité Multimédia technology park in Montréal has yet to confirm this hypothesis, because of the relative infancy of the project.

The importance for innovation of the places where new ties can be developed between social players was also considered in the context of the social economy. Marie Bouchard of UQAM presented the social economy as a dynamic place where co-operation between social players, particularly within local networks, plays a central role. According to Bouchard, the social economy itself is also a source of innovation in terms of rules and

## CRISES

The International Conference on Innovation and Social Transformation was organized by CRISES (Centre for Research on Social Innovations), an interuniversity and multi-disciplinary research centre that has about 50 researchers affiliated with seven Quebec institutions. The projects undertaken by CRISES focus essentially on social change, the role of the social players involved in such change, and the processes for structuring social innovations.

CRISES researchers conduct studies in the following three areas:

- Social innovations and quality of life
- Social innovations and territory
- Social innovations, work and employment

practices. The innovation capacity of the social economy depends, however, on institutional recognition, acceptance of its experimental aspect, and on whether its anti-establishment nature is accepted.

The presentation by Len Arthur of the University of Wales showed how governments can support different versions of the social economy. According to Arthur, the United Kingdom has promoted a rather capitalistic social economy model where the state recognizes a considerable number of enterprises and initiatives that would not be included in a more radical version of the social economy. Since the definition of the social economy employed in the United Kingdom excludes key criteria, such as democratic ownership and control, the social economy has a strong presence in the country according to official data (nearly 10 percent of total employment). Employing a more radical definition of the social economy, based on an in-depth transformation of production processes,

trade, and the use of goods and services, would have implied a very different approach to policy development, according to Arthur.

## The Role of Institutions and Networks in Social Innovation

Throughout the conference, speakers emphasized the importance of the state's role in establishing institutions that allow innovations to be supported. Since there is a close link between technological innovations and social innovations, public policy might go beyond policies that redistribute resources and address market failures to focus also on establishing favourable conditions for the application of creativity.

The presentation by Professor Ash Amin, University of Durham, highlighted the limitations of policy agendas that rely on the virtues of social empowerment without supporting the underlying foundations. Amin criticized the Blair Government's new

policies that are characterized by the rediscovery of the social, and that rely on social capital and the social economy to exercise a new form of bottom-up governance. He said that social cannot be reduced to local.

While recognizing that social sources of innovation are often found at the local level and are based on community cohesion and solidarity, he noted that we can only be sure that this will happen in communities that already have a tradition of civic participation and entrepreneurship. In declining communities, interventions must instead focus on the causes of the decline, and these go beyond the local level.

The presentation by Janet Siltanen, Carleton University, was in some respects similar to that of Amin. The research that she has conducted on job entry shows how certain social circumstances, including the local environment, limit the portability of social policies that are meant to increase the capacity of individuals. As Amin had suggested for communities, Siltanen proposed that the capacity to change requires the kind of experience that people who are already advantaged have had. In her assessment of lifelong learning programs that focus essentially on individual capacity building, she has found that the social conditions of individuals, particularly the amount of social capital individuals possess (i.e., the type and extent of their social networks), influences the extent to which they can apply the capacities they develop through

learning programs. In other words, just as certain conditions favour social change, other conditions favour certain individual changes. Innovation policy should aim to establish those conditions.

The presentation by Michel Trépanier, Institut National de la Recherche Scientifique, showed how the establishment of favourable conditions, particularly the creation of interorganizational networks, could sustain innovation through technology transfer. His research has shown that, in small and medium-sized businesses, innovation stems from the improvement of existing capacities, and that this is made possible by establishing new relations with other actors. In sum, numerous new products are created as a result of partnerships rather than through research and development as such.

By the conclusion of the conference, the concept of innovation had clearly moved beyond the universe of technologies and organizational change to make inroads into the social realm. The presentations demonstrated convincingly the close and reciprocal relationship that exists between social transformations and innovation capacity.<sup>1</sup>

### Note

- 1 A number of the presentations made during the conference can be downloaded from the CRISES web site at <[www.crisis.uqam.ca](http://www.crisis.uqam.ca)>.

## The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report

The objective of this research project is to substantiate the growing significance, scope, and nature of these cross-border regional relationships. Their existence has numerous policy implications for the Government of Canada in terms of foreign policy, economic and industrial policies, organizational arrangements, regional development, and other matters.

The report can be found on the PRI web site in the publications section. For more information, contact the project director, André Downs, at 613 995-3655 or at <[a.downs@pri.spr.uqam.ca](mailto:a.downs@pri.spr.uqam.ca)>.

PRI 2005, *The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report*, Ottawa: Policy Research Initiative.



# National Conferences on Community Economic Development and the Social Economy 2004 and 2005

**May 2004**

**Trois-Rivières, Quebec**

**May 2005**

**Sault Ste. Marie, Ontario**

**Sandra Franke**

**Policy Research Initiative  
Government of Canada**

**in collaboration with**

**Éric Bastien**

**Social Sciences and Humanities  
Research Council of Canada**

Sandra Franke  
is a Policy Research Officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.

Éric Bastien  
is a Senior Program Officer  
responsible for the social economy  
suite of programs at the Social  
Sciences and Humanities Research  
Council of Canada.

Founded in the late 1990s, the Canadian Community Economic Development Network (CCED-Net) is a democratic association of community organizations, researchers, and practitioners whose mission is to promote and support community economic development (CED) throughout Canada. The Network receives funding from a number of organizations including the Canadian federal government and the J.W. McConnell Family Foundation. Over the years, CCEDNet has grown from a handful of organizations to a large-scale network of networks with more than 400 members, a board of directors, a number of subcommittees, a strategic plan, a policy action plan, and partnership initiatives, such as the Community Economic Development Technical Assistance Program (CED-TAP). More recently, CCEDNet has been a member of the National Social Economy Roundtable.

## 2004 National Conference on CED

In May 2004, CCEDNet held its fifth national conference on community economic development in Trois-Rivières, Quebec. Entitled *Communities Creating the World We Want*, the event attracted more than 600 participants and targeted the following objectives:

- advance a national policy agenda for CED;
- build the movement and strengthen the network of CED actors; and
- build community capacity.

The Conference provided leaders of the community movement with an opportunity to respond as a group to the Canadian government's

commitment to provide \$100 million in support of financing the social economy over the next five years.<sup>1</sup>

It was obvious to everyone in attendance that this funding announcement had shaken the many CED practitioners who had little or no knowledge of the social economy sector. While the main speakers made some very positive remarks about the size of the government's investment, informal conversations outside the conference room suggested that many participants were concerned about the role of CED in relation to the social economy and, by extension, about how the funds would be divided between the two sectors. Thus, in making efforts to unite the various players, the CED movement seemed to be running up against what might be termed a potential schism between two different worlds. Within Canada, the social economy has been a concept of interest to governments almost exclusively in Quebec, where the social economy has been embraced by a primarily Francophone audience.

What is the difference between the social economy and the CED movement? There is no simple answer, but a few observations can be made. The social economy is a sector-based approach with somewhat identifiable collective entrepreneurial goals and outcomes, similar to the co-operative movement. The CED movement, on the other hand, is territorial, with an overall approach focused on issues with interrelated dimensions requiring concerted action. Furthermore, the underlying, unifying goal of CED is empowerment, an evolving, multi-dimensional, complex process requiring a sustained provision of resources that will yield measurable results only over the long term.

## 2005 National Conference on CED and the Social Economy

To forge closer ties between Francophone and Anglophone social economy and CED practitioners, and to establish a common set of terms, concepts, and values for the movement, it was important for the 2005 National Conference to incorporate both CED and the social economy.

Hence, it was with a new name that the 2005 National Conference on Community Economic Development and the Social Economy took place in Sault Ste. Marie on May 4-7, under the title Building an Inclusive Movement. Focused on the very topical theme of inclusion, the event attracted more than 500 participants, who were invited to discuss the social, economic, political, and cultural inclusion of marginalized groups including Aboriginal people, new immigrants, the poor, youth at risk, and disadvantaged communities.

## Reviewing the Strategic Objectives of CED

In light of the recent interest in the social economy expressed by the Government of Canada, the 2005 Conference was above all an opportunity for CED actors to review their mission and take a closer look at the new challenges they need to face to reposition themselves in relation to political priorities (see the accompanying text box).

A number of workshops examined the movement, its development, and needed changes. Entire sessions were devoted to the CCEDNet strategic plan, its policy framework, how it might be implemented, and obstacles preventing the sector from positioning

## Integrating CED with the Social Economy

In a session entitled Introduction to CED and the Social Economy, Mike Lewis, Executive Director of the Centre for Community Enterprise, argued that integrating the social economy with CED would help achieve community self-management, an objective for both movements. He suggested that pooling efforts would lead to optimum allocation of resources for the benefit of the whole community. The social economy sector contributes to community development, because it can trigger impacts on economic development that also meet the social expectations of communities. Mr. Lewis gave the example of the Lachine Canal and Pointe-Saint-Charles neighbourhoods in Montréal, where groups had joined forces and thus exerted an influence on both the economic and the social development of their communities.

itself more advantageously. For example, during a session entitled CCEDNet's Policy Framework and the Current Situation, Eric Leviten-Reid, Chair of the CCEDNet Human Development Subcommittee, presented for discussion three strategic objectives that should be implemented as priorities:

- build local social capital by strengthening the capacity of communities to tackle development issues;
- build human capital through further development of people's entrepreneurial skills and local leadership; and
- build financial capital by enhancing the various CED investment resources.

Mr. Leviten-Reid also noted that achieving the movement's strategic objectives might be jeopardized by the sometimes difficult relations between CCEDNet and the Government of Canada, its main financial backer. One problem was the difference between the mission CCEDNet had set for itself and the one implicit in recent actions by Human Resources

and Skills Development Canada (HRSDC), which aimed to assign to community organizations a role as service delivery agents under government supervision. Another issue was related to restrictive requirements in administrative procedures, which have hindered efforts to establish flexible, integrated programs in response to community needs. For example, Mr. Leviten-Reid explained how mechanisms for allocating funds encouraged sector-by-sector operating procedures, whereas community economic development focused instead on solving interdependent problems requiring decompartmentalized solutions. A third issue was dissatisfaction expressed by community development actors with a new funding approach being considered by HRSDC based on calls to tender for specific projects. The CED movement would prefer an approach that provided core funding for longer-term initiatives. At the same time, Mr. Leviten-Reid also underscored the government's willingness to look at these issues and, in particular, its recent intention to set up a mechanism for ongoing co-operation with community partners, and its



openness to reviewing CED funding commitments over the longer term.

Peter Hough, Chair of CCEDNet's Financing Subcommittee, outlined general approaches being developed and examined for encouraging private sector investment in CED. Tax credits and financial guarantees for contributing to community development, and the development of a national seed fund were among the examples he outlined. As for public funding, he emphasized the importance of negotiating a long-term national strategy that would remain responsive to local needs. He argued that the CCEDNet strategy with respect to potential funders should be designed to strengthen rather than replace existing funding mechanisms. He argued further that these mechanisms should remain the responsibility of those involved in community economic development (i.e., the regional networks), which would own and manage capital funds. Mr. Hough also raised for discussion the idea of creating an agency made up of CED representatives to oversee the use of funds.

### Developing a Strong Network of Alliances

The creation of strategic alliances was a key recurring theme in discussions at the conference. In a plenary on government policy, Nancy Neamtan, Chair of Chantier de l'économie sociale (Quebec social economy

coalition), stressed that a main obstacle facing community economic development was compartmentalization in individual activity sectors. In her opinion, promoting its broad values by forging alliances between the various development actors would strengthen the movement and the importance of its role would become more widely recognized as a result. She offered the social economy movement in Quebec as an example. The capacity to innovate was built in Quebec, she suggested, by focusing on strong networks. Intermediary bodies co-ordinate funding and are responsible for ensuring that basic infrastructure is put in place. As a result, the Quebec social economy network is now in a position to co-produce public policy with government. She said that a strong network must:

- develop a common core of terms and concepts;
- clearly identify its priority actions;
- forge alliances with the private sector and other movements; and
- ensure that its actions are consistent with government priorities.

In a session entitled The Social Deficit, Social Programs, and the Social Transfer: Implications for CED and the Social Economy, John Anderson, Canadian Council on Social Development, emphasized the importance of strategic alliances for CED, especially in a context of declining government

social transfers. The steady drop in the amount of money being allocated to core funding for groups prompted them to tailor their projects to available funding instead of working to fulfill their missions and dealing with the real problems of their communities. Forging alliances between groups helps to build the capacity to effect genuine change, because the agents of change in any given community can then work together. Identification of what Mike Lewis called driving forces was a key step in the creation of strong alliances, but with the exception of Quebec, where the Chantier de l'économie sociale had set for itself this very mandate, few Canadian initiatives have been launched that have a focus on meeting this objective.<sup>2</sup>

### Notes

- 1 The Government of Canada's commitment, described in more detail elsewhere in this issue, also included \$17 million over two years for a targeted pilot program in support of strategic planning and capacity building of CED organizations, and \$15 million over five years to the Social Sciences and Humanities Research Council for community-based research on the social economy.
- 2 The theme for the 2006 National Conference on Community Economic Development and the Social Economy will be Rooting Development in Community. The Conference will be held in Vancouver in March 2006. Some of the presentations of the 2005 conference can be downloaded from the CCEDNet web site <[www.ccednet-rcdec.ca](http://www.ccednet-rcdec.ca)>.

# The Cathedral Within Transforming Your Life by Giving Something Back

**Bill Shore**  
(Random House, New York, 1999)

Reviewed by  
**Bernard Cantin**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

---

Bernard Cantin  
is a Senior Policy Research Officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.

*The challenge for public policy today is to develop solutions to problems that are not likely to disappear.*

*As environmental activists, our job is to get out of a job.*

These messages came to mind while reading Bill Shore's *The Cathedral Within*. Both of them highlight, in different ways, past illusions concerning social action, which were based on the idea that social problems can be fixed rather quickly if we find, and implement, the right tool or tools. As demonstrated by the long history of public policies devoted to fighting poverty, or environmental degradation, quick and easy solutions are most probably chimerical.

Bill Shore offers some insight on how to think about and makes a contribution toward addressing complicated social problems. Solutions, according to Shore, are usefully seen as the great cathedrals constructed in the past, which were the result of the work of countless committed individuals, most of whom could not have dreamed of seeing the end result of their work. What is required is an unfaltering commitment to placing the next bricks needed to reach ambitious and sustainable outcomes.

Providing inspiring examples, Shore notes that solutions require the ongoing dedication of social entrepreneurs, who have developed a vision of what is required and who build for the long term (the very very long term). These entrepreneurs are not only investing themselves fully in a social cause of their choosing, they are building self-sustaining, financially autonomous institutions (cathedrals) that will be part of lasting solutions to social

problems. These leaders are able to bring together the strength of many to work for a shared and ambitious but distant vision.

A controversial aspect of Shore's vision is that institutions dealing with social problems have to learn from, among others, businesses operating in the marketplace. The reasons are both practical and strategic: most non-profit organizations have a short life expectancy, which is insufficient for addressing the long-term issues that concern them.

Shore sees the need for strong, self-sustaining non-profit organizations that act effectively and independently of government funding over the long term, because such funding tends to fluctuate. But this limits Shore's analysis of the role of the government in building cathedrals. Indeed, contemporary experience indicates that long-term solutions require strong partnerships between different sectors of society, including governments. The state, civil society (including family), and market institutions need to work together, complementarily, to address issues like poverty and sustainable development.

Of course, creating partnerships and making them work for common purposes is a daunting task. The PRI's work on social economy suggests that one important challenge is sorting out the role of governments in helping, or rather working with, communities, social entrepreneurs, and social enterprises to ensure they flourish and play a much needed role in finding lasting solutions to challenging and important issues requiring long-term attention.



# Co-operative Membership and Globalization

edited by  
**Brett Fairbairn  
and Nora Russell**

Centre for the  
Study of Co-operatives  
(University of Saskatchewan, 2004)

Reviewed by  
**Trent Craddock**  
Agriculture and Agri-Food Canada

This volume captures the thoughts of co-operative leaders, practitioners, academics, and researchers as they reflect on the issues and opportunities facing Canadian co-operatives within a new world order.

Co-operatives are seen by many as an integral part of Canada's social economy, and possibly its best-organized and financially strongest component. Since co-operatives have a long and successful history in combining social and economic objectives, they may also have lessons to share with other social economy enterprises.

Weaving through issues, such as democracy, social economy, social cohesion, membership, and the potential role of the state in co-operative development, the authors examine globalization as a process involving a complete reorganization of relationships.

Karen Philp, a former director of the Canadian Co-operative Association, acknowledges that many co-operatives are not expressing great enthusiasm for globalization. This observation is not surprising since co-operatives exist to serve the needs of local members. Indeed, they are helping to counter the negative impacts of globalization by doing what co-operatives have always done – strengthening their communities by fostering local ownership and control, local leadership skills, and the capacity to effect change.

Philp recognizes the potential of co-operatives to be viable alternatives to the new economic models – where

concentration of market power is the norm. She proposes that the movement's greatest asset is its networks – at the local, national, and international levels – that can allow co-operatives to be globally aware and connected while acting locally to provide community-owned alternatives to transnational corporations.

## Challenges of Globalization

Globalization – with increased international trade, greater international movement of labour and capital, rising international communications, and the growing importance of multinational corporations – has brought significant changes to Canadian society and the economy.

As a process, globalization has involved a wholesale reorganization of relationships, new technologies, growing corporate concentration, changing regulations, and new social relations, that have changed the way Canadians do business. One result has been the loss of local control with goods, people, and information traveling greater distances than in the past.

While the wealthy and the highly educated can adapt more easily and benefit from these times of rapid change, some feel that part of the population is excluded from these benefits. Governments have also, at times, sacrificed the needs of the excluded, in the name of cost cutting and deficit reduction. The result has been that many now feel the economy is out of balance with corporations becoming too powerful. As a counter-balance to this trend, co-operatives can help empower the excluded and create greater fairness in the economy.

Trent Craddock  
is a Senior Policy Research Officer  
with the Co-operatives Secretariat  
at Agriculture and Agri-Food Canada.

## Co-operatives Respond to Globalization Concerns

Leslie Brown, an academic with Mount Saint Vincent University, argues that co-operatives are an integral part of a balanced economy, acting as a counter-balancing force to the concentration of wealth and power of large private corporations.

Co-operatives are ideally positioned to think globally and act locally since many are nationally and globally networked with international co-op development activities and international trade that brings products from around the globe to their local communities. When co-operatives use the power of these networks they can indeed find their niche within the new world order.

Bill Turner, a member of the Government of Canada's Co-operative Development Initiative Steering Committee, hopes more and more co-operatives will be able to see a potential role in helping their members adapt, evolve, and turn the challenges of globalization into opportunities. He stresses the importance of understanding how globalization affects co-op membership and the competitive marketplace, and how to seize the opportunities presented.

A case in point is Mario Carrier's examination of Quebec forestry co-operatives. His chapter reflects on the link between these co-operatives and the economic development of forestry-dependent communities. The author states that forestry co-operatives have played a large role in the Quebec

forestry industry and have had a positive impact on communities through job creation. His case study found that co-operatives can both respond to globalization and strengthen communities through collaboration between the state, the large forestry corporations, and the local community.

Acknowledging Canada's changing demographic composition due to a high per capita immigration rate, a decline in the birth rate, and population aging, Christine de Clercy stresses the importance of diversity in leadership and the need to recruit candidates from underrepresented groups. The ability to access a broad range of ideas is important to co-ops, with success or failure depending on their ability to create knowledge and adopt fresh approaches.

Jean-Pierre Girard and Patrick De Bortoli's review of Quebec solidarity co-operatives – multi-stakeholder co-operatives that include users, workers, and other parties – found that these organizations balance the interests of workers and users. Operating in such fields as home care, these co-ops have experienced exponential growth and proven to be a successful partnership between the world of volunteerism and economic activity.

Chris McCarville's analysis of Arctic Co-operatives Limited illustrates that co-operatives can serve as democratic, community-based development models in Aboriginal communities. The historical role of co-operatives in the North has seen the development of community infrastructure and skills,

and many Aboriginal leaders have risen through the co-operative system. Arctic Co-operatives Limited allowed communities to pool their resources and create an effective network that has enabled a greater level of economic development in the region.

In this age of social transformation, successful co-operatives must understand who their members are and not take them for granted. As self-help organizations designed to serve their members, co-operatives must continue to be more responsive to consumer needs than other businesses. At the same time, communities are being redefined with geographical distances becoming less important. As a result, co-operatives will have to find new definitions of community.

Daniel Côté examined the dairy co-operative, Agropur, to better understand how a large co-operative with dispersed members can maintain member involvement and a sense of community in an increasingly complex and challenging environment. His case study shows how Agropur's success was due to strong member involvement in decision making, as well as extensive member education, information, and consultation. The result was greater member loyalty, which became a competitive advantage in the market place.

## Advice to Government

In the book's concluding chapter, Brett Fairbairn suggests that co-operatives as self-help organizations also assist governments in attaining broader policy objectives, and he makes a case for a



supportive government policy environment for co-operatives. In particular, he suggests that co-operatives can help by:

- improving local autonomy, leadership, and control, and the capacity to adapt to change;
- strengthening social cohesion by allowing citizens to work together toward common objectives;
- developing the potential of excluded groups, such as disadvantaged people and communities;
- raising the bar among businesses regarding community accountability; and
- creating community solutions to health care and other social needs.

Supportive governments should encourage co-operatives while leaving the day-to-day affairs of the co-operatives to their members and leaders. Accordingly, Fairbairn suggests that areas such as research, education, and technical assistance should be the focus of government support. The government should also ensure that existing programs include co-operatives as eligible participants.

### Government of Canada Initiatives to Support Co-operatives

The Government of Canada understands the important role co-operatives can play in advancing public policy objectives, and its views are in line with those of the United Nations. In recent years, the federal

From its modest beginnings in the 19th century, the cooperative movement has become a significant force in global civil society, both in terms of membership and impact. More than 760 million people are engaged in the cooperative sector, and cooperatives are at work in more than 100 countries in almost all areas of human endeavor. As people-centered organizations based on equity, solidarity and self-help, cooperatives are a catalyst for entrepreneurial expansion and an important factor in social stability and cohesion. They also provide essential services, such as appropriate and affordable housing, utilities, infrastructure, health care and social, financial and insurance services.

Koffi Annan, Secretary-General of the UN, September 2003, <[www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479](http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479)>.

government has moved closer to the supportive policy environment that Brett Fairbairn advocates through the establishment of the Co-operative Development Initiative (CDI) and the inclusion of co-operatives in planned social economy initiatives.

The CDI supports co-operatives through two program components. Advisory Services provides technical assistance to co-operatives and is delivered through the Canadian Co-operative Association, the Conseil Canadien de la Coopération and its affiliated co-op sector organizations across Canada. The Innovation and Research component, delivered by the Government of Canada's Co-operatives Secretariat, researches and tests innovative applications of the co-operative model in federal priority areas. Demand for the CDI program has greatly exceeded available resources, indicating considerable interest in the program's services.<sup>1</sup>

Budget 2004 significantly increased support for the social economy sector. Co-operatives, as an important part of the social economy, are included in these measures.<sup>2</sup>

### Notes

- 1 Additional information regarding the Government of Canada's Co-operative Development Initiative can be found at <[www.agr.gc.ca/policy/coop/information\\_e.phtml](http://www.agr.gc.ca/policy/coop/information_e.phtml)>.
- 2 Complete information regarding Budget 2004 can be found on the Department of Finance Canada's web site: <[www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm](http://www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm)>.

# An Analysis of Social Capital and Health Using a Network Approach

## Findings and Limitations

**Louise Bouchard**  
University of Ottawa

**Jean-François Roy**  
University of Ottawa

**Solange van Kemenade**  
Public Health Agency of Canada <sup>1</sup>

---

Louise Bouchard is a Researcher with the Institute of Population Health at the University of Ottawa.

Jean-François Roy is a doctoral candidate with the Institute of Population Health at the University of Ottawa.

Solange van Kemenade is Senior Policy Research Analyst with the Public Health Agency of Canada.

In the health field, many studies have shown the positive influence of social capital in promoting health (e.g., decreasing infectious diseases, preventing risky behaviours, improving maternal and infant health), taking charge of health (e.g., social justice, community involvement), and psychosocial mechanisms (e.g., social support, social inclusion) (Kawachi et al., 1999; Berkman and Glass, 2000).

In this context, the Public Health Agency of Canada has been conducting a social capital project since 2001. Analysts from the Policy Research Division (PRD) have contributed to the development of knowledge in relation to the concept, proposed indicators for health surveys, looked at how to translate the concept into policies and programs, and suggested indicators to be included in evaluation and planning tools for community interventions funded by the Agency and Health Canada.

In 2004, the PRD began working with researchers at the Institute of Population Health at the University of Ottawa on the analysis of data from the 2003 General Social Survey (GSS), Cycle 17, which targeted social engagement in Canada. The objectives of the study were to explore the possibility of conceptualizing a network-based definition of social capital, using the GSS, and to examine the relationship between social capital (using the foregoing definition) and health.<sup>2</sup> This document provides a brief presentation of the theoretical and methodological approaches used in the development of a model to operationalize the concept of social

capital based on the GSS variables, the most significant findings resulting from our analysis, and a few limits of the analyses. Improvement of the tools used to gather information on social capital at the national level is a prerequisite for more focused use of the findings to develop policies.

### The Analytical Model Used

The model evolved from a definition of social capital based on the network approach. According to this approach (Lin, 1995, 2001; Lévesque and White, 1999; Lévesque, 2000; Van Der Gaag and Snijders, 2005), social capital refers to networks of social relations that provide access to resources and support. By way of the Policy Research Initiative, the federal government is also promoting this approach in its reflections on the use of social capital as a public policy instrument (PRI, 2003).<sup>3</sup>

Social networks consist of a person's immediate circle (strong ties) and secondary networks (weak ties). These social capital generating networks are dynamic; they can be sporadic and associated with a specific context (PRI, 2003) or, in other cases, they can be long term.

The model is divided into two components: network structure and network resources (see Table 1). Network structure comprises three indicators: the size of the network of strong ties outside the home, the size of the network to organizations, and the extent of reciprocity in the networks. The resources available through the networks are assessed using three indicators: total social support, instrumental social support, and volunteerism.



**TABLE 1**  
**Social Capital Analysis Model**

Social Capital Dimensions	Indicators
Network structure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Size of the network of strong ties outside the home</li> <li>• Size of the network to organizations</li> <li>• Reciprocity</li> </ul>
Network resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total social support index</li> <li>• Instrumental support index</li> <li>• Volunteerism</li> </ul>

Two logistical regression models were developed. The first model measures the influence of socio-demographic characteristics on health indicators, while the second model measures the influence of social capital indicators on health while controlling for the impact of socio-demographic characteristics.

### Findings of the Analysis<sup>4</sup>

While several of the variables required to support a network-based analysis are absent from the GSS Cycle 17, the model built on the variables available does support some understanding of the value of the social capital held by individuals. The most significant findings are summarized as follows.

- The size of a respondent's network of strong ties has a positive impact on his or her self-reported state of health.
- The size of the network of ties to organizations (weak ties) also has a positive impact on a respondent's self-reported state of health.
- Reciprocity among members of a social network is related to good health. Individuals who have both provided and received assistance from the same group of ties (family,

neighbours, friends) are more likely to report being in good health than those who have no reciprocal assistance relationships in their network of social ties.

- Assistance received to perform or facilitate daily activities (housework, transportation, child care) has a positive relationship with health. Instrumental support probably has a greater impact on health than emotional support.
- Being a volunteer is positively associated with a respondent's self-reported state of health.

### Limits of the Analysis

The conceptualization of social capital adopted by the GSS Cycle 17 emphasizes social participation, reciprocity practices, and trust more than social networks. In this regard, the Survey was modelled more on Putman's (2000) standpoint on social capital and less on that of network analysis theorists. The Survey consists of a series of indicators concerning social and family networks, including social support, community and political participation, volunteering and charitable giving, and a few variables on results, including health and well-being,

activity restrictions, and stress. The variables appropriate for an analysis of networks are limited. The major shortcomings identified are described as follows.

### Size of Network

In our index of the size of the network of strong ties outside the home, size is an approximation<sup>5</sup> of the number of close friends, not-as-close friends, new contacts, and family members who do not live with the respondent but with whom he or she has a relationship. The Survey allows an estimation to be made only of the size of the network of strong ties outside the home because the respondent's relationships in the home were not taken into account. It was impossible to reconstruct the overall network of strong ties during this analysis.

As constructed for the analyses, the size of the network of ties to organizations represents the number of organizations or social clubs to which the respondent belonged or in which he or she was an active participant during the 12 months preceding data collection. Given that individuals can develop diverse social ties through their involvement in organizations, the indicator may be considered as an approximation of the network of weak ties. However, the types of organizations that would be the most beneficial for respondents' health cannot be identified through this analysis.

### Socio-Demographic Diversity

Socio-demographic diversity is an important element of the structure of a network. A diversified social network is more likely to provide its members with access to more diversified resources than a homogeneous network.

While the Survey contains variables related to diversity, they were not integrated into the model, because the data do not specify whether the networks are made up of individuals with higher or lower levels of income and education than respondents.

### Reciprocity

The reciprocity indicator of the model shows the presence of reciprocal assistance relationships in the respondents' social network. This indicator is built by checking whether the respondent has assistance relationships with his or her friends, family, or neighbours, and whether, in return, he or she receives help from the same category of contacts. However, analyzing reciprocal exchanges does not support making conclusions concerning the frequency of interaction or the quality of reciprocity.

### Social Support

There are generally three types of social support (Berkman and Glass, 2000): emotional and instrumental social support, and problem-solving support. The first limit is that the data available does not support a precise evaluation of these three dimensions of social support. Under the circumstances, for the purposes of this analysis, two social support indices were created. The first, total social support, was obtained by totalling all forms of support received by respondents. The second, instrumental support, is the only social support dimension for which data is available to support a detailed analysis. It refers to the instrumental aspects of social support. The second limit is that the survey does not support identifying respondents who need support a priori. Moreover, the

survey does not support estimating the magnitude, diversity, and intensity of support received.

### Volunteering

Further analyses of the survey could explore the impact on health of different kinds of volunteering. Caution should be exercised before establishing a causal relationship between volunteering and being in good health.

### Avenues to Explore

There is an appreciable analysis potential in the GSS Cycle 17 data. However, the development and standardization of a tool for better measuring the types of networks and resources would be useful to strengthen our understanding of the relationships between health and social capital.

The first stage of our research was to build an analytical model that could be applied to GSS Cycle 17, supporting an initial exploration of the data stemming from the Survey. The objective of the next analyses will be to examine the relationships between social capital and health from a number of perspectives: differences by age group, sex, socio-economic level, and geographic region.

This type of analysis could be very useful in identifying groups particularly affected by the lack of or weaknesses in their social networks, the rarity of reciprocity relationships, and the lack of social support and instrumental support. These analyses could also reveal vulnerable situations in life experience, and what type of support is the most needed in these circumstances.

Although the results obtained are generally in keeping with the results of

other national surveys of this same type, an in-depth examination will allow us to say more about the similarities and differences, particularly concerning the conclusions as to the type of support required to maintain good health.

A close reading of these results should better orient public health policies and programs and better identify the least advantaged population groups in Canada in terms of social resources, with a view to improving the planning and allocation of additional resources.

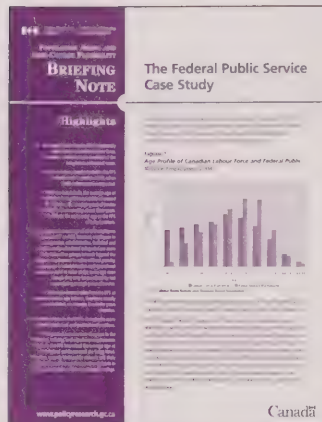
### References

- Berkman, L., and T. Glass. 2000. "Social Integration, Social Networks, Social Support, and Health." Pp. 137-173 in *Social Epidemiology*, ed. L. Berkman and I. Kawachi. New York: Oxford University Press.
- Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2003. "Social Capital: Building on a Network-Based Approach." Draft discussion paper, October.
- Kawachi, I., B.P. Kennedy, and R. Glass. 1999. "Social Capital and Self-Rated Health: A Contextual Analysis." *American Journal of Public Health* 89 no. 8: 1187-1193.
- Lévesque, M. 2000. *Le capital social comme forme sociale de capital : reconstruction d'un quasi-concept et application à l'analyse de la sortie de l'aide sociale*.
- Lévesque M., and D. White. 1999. "Le concept de capital social et ses usages." *Lien social et politiques* 41: 23-33.
- Lin, N. 1995. "Les ressources sociales : une théorie du capital social." *Revue Française de Sociologie* XXXVI: 685-704.
- . 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Van Der Gaag, M., and T. Snijders. 2005. "The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items." *Social Networks* 27: 1-29.



## Notes

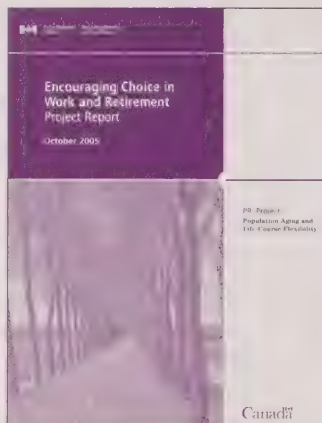
- 1 The authors thank Sylvie Desjardins, Acting Director, Policy Research Division, for encouraging this research. Throughout this Survey, Professor Maurice Lévesque, Department of Sociology, University of Ottawa, provided the methodological data analysis support that was instrumental in completing this work. Sandra Franke from the Government of Canada's Policy Research Initiative provided invaluable input to guide our reflection and enhance our research. Louise Plouffe, Division of Aging and Seniors, closely monitored our progress, encouraged us, and asked pertinent questions. Finally, Serge Tanguay, Policy Research Division, provided us with sound advice at the data processing stage.
- 2 The report emanating from this analysis has been published by the Policy Research Initiative in the on-line Working Papers Series.
- 3 Several federal departments have adopted this definition.
- 4 The results are presented in detail in an Annex to the online version of this article on the PRI web site.
- 5 It is an approximation of the number of relationships maintained by respondents because the GSS data were collected in categories, and there is therefore no way of knowing the exact number of relationships. The size of the network of strong ties was obtained based on the median values of the GSS data for each category. The applicable median values were then added to obtain an approximate size of the network of strong ties for each respondent.



## The Federal Public Service Case Study: Briefing Note

November 2005

As part of the interdepartmental project Population Aging and Life-Course Flexibility, the Policy Research Initiative has studied the likely consequences of aging on the federal public service workforce. This study was undertaken by the PRI in collaboration with Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission, and Statistics Canada.



## Encouraging Choice in Work and Retirement: Project Report

October 2005

This report evaluates the extent of the economic risk to society posed by population aging and specifically the baby boom retirement. It emphasizes the need to maintain a healthy economy and fiscal prudence, while still respecting the opportunity and need for people to exercise choice in the best interests of their families, society, and themselves.

- 1 Les auteurs tiennent à remercier Sylvie Desjarlins, directrice intermédiaire de la Division de la recherche sur les politiques pour avoir encouragé cette recherche. Maurice Lévesque, professeur au Département de sociologie de l'Université d'Ottawa, a fourni tout au long de cette étude un soutien méthodologique pour l'analyse des données qui fut essentiel à la réalisation de ce travail. Sandra Franke, du Projet de recherche sur les politiques a su nous apporter de précieux commentaires pour notre réflexion et bonifier la recherche. Louise Plouffe, de la Division des aînés et du vieillissement a suivi attentivement notre démarche en nous encourageant et en posant des bonnes questions. Enfin, Serge Tangay, de la Division de la recherche sur les politiques nous a fourni du conseil au moment du traitement des données.
- 2 Le rapport issu de cette analyse a été publié par le Projet de recherche sur les politiques dans la série *Documents de travail en ligne*.
- 3 Cette définition a été adoptée par plusieurs ministères fédéraux.
- 4 Les résultats sont présentés en détails dans une annexe de la version en ligne de cet article disponible sur le site web du PRR.
- 5 Il s'agit d'une approximation du nombre de relations entretenues par les répondants puisque les données de l'ESG ont été collectées sous la forme de catégories et ne permettent donc pas de savoir le nombre exact de relations. La taille du réseau de liens forts a été obtenue en transformant les données de l'ESG de manière à attribuer à chaque catégorie sa valeur médiane. Les valeurs médianes ont ensuite été additionnées afin de créer une approximation de la taille du réseau de liens forts pour chaque répondant.

## Notes

Van Der Gaag, M, et T. Snijders. 2005. « The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items », *Social Networks*, 27: 1-29.



## Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite

Octobre 2005

Ce rapport détermine l'importance du risque économique pour la société que posent le vieillissement de la population et, en particulier, le départ à la retraite des baby-boomers. Il insiste sur la nécessité de maintenir une économie saine et de continuer à faire preuve de prudence sur le plan budgétaire tout en respectant la possibilité et aussi la nécessité pour les individus d'exercer des choix dans leur intérêt personnel bien compris ainsi que celui de la famille et de la société.

Dans le cadre du projet interministériel Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie, le Projet de recherche sur les politiques étudie les conséquences possibles du vieillissement de la main-d'œuvre de la fonction publique fédérale. Cette étude a été réalisée par le PRR, avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et Statistique Canada.

## Étude de cas de la fonction publique fédérale : Note d'information

Novembre 2005



si les réseaux sont composés par des gens ayant des revenus ou niveaux d'éducation supérieurs ou inférieurs aux répondants.

**La réciprocity**

L'indicateur de réciprocity du modèle indique la présence de relations réci-proques d'aide dans le réseau social des répondants. Cet indicateur a été construit en vérifiant si le répondant entretenait des relations d'aide avec ses amis, sa famille ou ses voisins et si, en retour, il reçoit de l'aide en provenance de la même catégorie de contacts. Par contre, l'analyse des échanges ne permet pas de conclure sur la fréquence des échanges, ni la qualité de la réciprocity.

**Le soutien social**

On distingue généralement trois types de soutien social (Berkman et Glass, 2000) : le soutien social émotif, le soutien social instrumental, et le soutien social pour la résolution de problème. La première limite est que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer avec précision ces trois dimensions du soutien social. C'est pourquoi, pour les fins de notre analyse, deux indices de soutien social ont été créés. Le premier, le soutien social total est obtenu par la sommation de toutes les formes de soutien reçues par les répondants. Le second, le soutien instrumental, est la seule dimension du soutien social pour laquelle les données disponibles permettent de réaliser une analyse plus fine. Il renvoie aux aspects instrumentaux du soutien social. La deuxième limite est que l'enquête ne permet pas d'identifier les répondants ayant eu besoin de soutien a priori. Par ailleurs, l'enquête ne permet pas d'estimer le volume, la diversité ou l'intensité du soutien reçu.

Par ailleurs, bien que les résultats trouvent convergent en termes généraux avec les résultats d'autres enquêtes

**Bénévolat**

Des analyses subséquentes de l'enquête pourraient s'intéresser à l'incidence sur la santé de différents types de bénévolat. La prudence s'impose avant d'établir une causalité entre le fait d'être impliqué dans des activités bénévoles et le fait d'être en bonne santé.

**Avenues à explorer**

Le potentiel d'analyse par les données de l'ESG cycle 17 est appréciable. Toutefois, le perfectionnement et la standardisation d'un outil du capital social permettant de mieux mesurer les types de réseaux et de ressources semblent nécessaires afin de parfaire la santé et le capital social.

La première étape de notre recherche a été consacrée à bâtir le modèle d'analyse pouvant être appliqué au cycle 17 de l'ESG permettant ainsi une première exploration des données issues de cette enquête. Les prochaines analyses examineront les relations entre le capital social et la santé sous plusieurs angles : les différences par groupes d'âge, par sexe, par niveau socio-économique ou par région géographique.

Ce type d'analyse pourrait être très utile pour identifier des groupes particulièrement affectés par le manque ou la faiblesse de leurs réseaux sociaux, la rareté des échanges de réciprocity, et le manque de soutien social global ainsi que du soutien instrumental. Les analyses pourront révéler également quelles sont les situations de vulnérabilité dans les parcours de vie et quel type de soutien est requis dans ces circonstances.

## Bibliographie

- nationales du même type, un examen approfondi permettra d'en dire davantage sur les similitudes et les différences, notamment en ce qui concerne les conclusions autour du type de soutien requis pour le maintien d'une bonne santé.
- La lecture attentive de ces résultats devrait permettre de mieux orienter les politiques et programmes de santé publique, ainsi que de mieux connaître les groupes de la population canadienne les moins nantis en termes de ressources sociales afin d'améliorer la planification et l'allocation de ressources supplémentaires.
- Berkman, L., et T. Glass. 2000. « Social Integration, Social Networks, Social Support, and Health » dans L. Berkman et L. Kawachi, éd., *Social Epidemiology*. New York: Oxford University Press, pp. 137-173.
- Kawachi, I., B.R. Kennedy, et R. Glass. 1999. « Social Capital and Self-Rated Health: A Contextual Analysis », *American Journal of Public Health*, 89(8): 1187-1193.
- Lévesque, M. 2000. *Le capital social comme forme sociale de capital : reconstruction d'un quasi-concept et application à l'analyse de la sortie de l'aide sociale*, thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.
- Lévesque M., et D. White D. 1999. « Le concept de capital social et ses usages », *Lien social et politiques*, n° 41, p. 23-33.
- Lin, Nan. 1995. « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVI, p. 685-704.
- Lin, N. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Projet de recherche sur les politiques. 2003. *Capital social : Miser sur une approche fondée sur les réseaux*, document de travail provisoire, octobre.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon et Schuster.

TABLEAU 1  
Modèle d'analyse du capital social

Dimensions du capital social Indicateurs	
Structure des réseaux	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taille du réseau de liens forts hors du ménage</li><li>• Taille du réseau avec les organisations</li><li>• Réciprocité</li></ul>
Ressources des réseaux	<ul style="list-style-type: none"><li>• Indice de soutien social total</li><li>• Indice de soutien instrumental</li><li>• Bénévolat</li></ul>

mesure les indicateurs de capital social tout en contrôlant l'effet des caractéristiques sociodémographiques.

### Les résultats de l'analyse<sup>5</sup>

Bien que plusieurs variables nécessaires à l'analyse des réseaux manquent dans l'ESG, cycle 17, le modèle constitué à partir des variables disponibles a tout de même permis une certaine appréciation de la valeur du capital social possédée par les individus. Les résultats plus importants se résument ainsi :

• La taille du réseau des liens forts est reliée positivement à l'état de santé autoévaluée des répondants.

• La taille du réseau de liens avec les organisations (liens faibles) est également associée positivement à l'état de santé autoévaluée des répondants.

• Une relation de réciprocité entre les membres d'un réseau social est reliée à la bonne santé. Les gens qui ont à la fois fourni et reçu de l'aide de la part de leur famille, des voisins, ou des amis sont plus susceptibles de déclarer un bon état de santé que ceux qui ne disposent d'aucune relation d'aide réciproque.

• L'aide reçue afin d'accomplir ou de faciliter les activités quotidiennes

- (travaux domestiques, transport, soins des enfants) présente une relation positive avec la santé. Le soutien instrumental exercerait probablement un rôle plus significatif sur la santé que le soutien émotif.
- Le fait de s'être impliqué de manière bénévole est associé de manière positive à l'état de santé autoévaluée des répondants.

### Les limites de l'analyse

La conceptualisation du capital social adoptée par le cycle 17 de l'ESG met l'accent sur la participation sociale, les normes de réciprocité et la confiance plus que sur les réseaux sociaux. Dans ce sens, l'enquête s'inspire davantage de la perspective de Putnam (2000) sur le capital social et moins de celle des théoriciens de l'approche relationnelle. L'enquête comprend une série d'indicateurs sur les réseaux sociaux et familiaux, incluant le soutien social, la participation communautaire et politique, le bénévolat et le don et quelques variables de résultats dont la santé et le bien-être, les limitations d'activités, et le stress. Les variables propres à une analyse de réseau demeurent limitées. Les principales lacunes identifiées sont décrites brièvement ci-dessous.

### La diversité socio-démographique

Dans notre indicateur de taille du réseau de liens forts hors du ménage, la taille représente une approximation<sup>5</sup> du nombre d'amis proches, d'amis « moins proches », de nouveaux contacts et de membres de la famille qui n'habitent pas avec le répondant mais avec lesquels celui-ci entretient des relations. L'enquête permet uniquement d'approximer la taille du réseau de liens forts hors du ménage, car les liens entretenus par le répondant à l'intérieur du ménage n'ont pas été comptabilisés. Reconstruire le réseau complet de liens forts n'a pas été possible au cours de cette analyse. Tel que construit pour les analyses, la taille du réseau de liens avec les organisations représente le nombre d'organisations ou de clubs sociaux desquels le répondant était un membre ou un participant actif au cours des 12 mois précédant la collecte des données. Considérant que les individus peuvent développer une diversité de liens sociaux par leur engagement dans les organisations, l'indicateur peut être perçu comme une approximation du réseau de liens faibles. Toutefois, l'analyse ne permet pas de déterminer quels types d'organismes seraient les plus bénéfiques pour la santé des répondants.

### La taille du réseau

La diversité socio-démographique est une dimension importante de la structure d'un réseau. Un réseau social à la composition diversifiée est plus susceptible de permettre à ses membres un accès à des ressources plus diversifiées qu'un réseau homogène. Bien que l'enquête contienne des variables relatives à la diversité, elles n'ont pas été intégrées au modèle, car les informations ne précisaient pas



# Une analyse réticulaire du capital social et de la santé Résultats et limites

Louise Bouchard  
Université d'Ottawa

Jean-François Roy  
Université d'Ottawa

Solange van Kemenaade  
Agence de santé publique  
du Canada

Louise Bouchard  
est chercheure auprès de  
l'Institut de recherche sur la santé  
des populations à l'Université  
d'Ottawa.

Jean-François Roy  
est candidat au doctorat en  
santé des populations à  
l'Université d'Ottawa.

Solange van Kemenaade  
est analyste principale de  
recherche et de politiques à l'Agence  
de santé publique du Canada.

Dans le domaine de la santé, plusieurs études montrent une influence positive du capital social à l'échelle nationale constitue un pré-requis dans l'utilisation plus intensive des résultats dans l'élaboration des politiques.

Dans ce contexte, l'Agence de santé publique du Canada conduit depuis 2001 un projet sur le capital social. Les analystes de la Division de la recherche sur les politiques (DRP) ont contribué au développement des connaissances sur le concept, ont proposé des indicateurs pour les enquêtes de santé, ont examiné la manière de traduire ce concept en politiques et programmes et ont suggéré des indicateurs pour être inclus dans les outils d'évaluation et de planification des interventions communautaires financées par l'Agence et Santé Canada.

En 2004, la DRP s'est associée à des chercheurs de l'Institut de recherche en santé des populations de l'Université d'Ottawa pour faire une analyse des données issues de l'Enquête sociale générale (ESG), cycle 17, sur l'engagement social au Canada réalisée en 2003. Les objectifs de cette étude étaient d'une part d'explorer la possibilité de conceptualiser une définition réticulaire du capital social à partir de l'ESG et d'autre part d'examiner la relation entre le capital social ainsi défini et la santé. Nous présentons brièvement dans ce texte les démarches théorique et méthodologique visant à l'élaboration d'un modèle pour opérationnaliser le concept de capital social à partir des variables contenues dans l'ESG, les conclusions les plus significatives issues de notre analyse et quelques-unes de ses limites.

## Le modèle d'analyse utilisé

L'amélioration des outils de collecte de l'information sur le capital social à l'échelle nationale constitue un pré-requis dans l'utilisation plus intensive des résultats dans l'élaboration des politiques.

Le modèle a été construit en partant d'une définition du capital social basée sur l'approche réticulaire. Selon cette approche (Lin, 1995 et 2001, Lévesque, 1999 et 2000, Van Der Gaag et Snijders, 2005) le capital social réfère aux réseaux de relations sociales qui peuvent fournir un accès à des ressources et à du soutien. Le gouvernement fédéral par le biais du Projet de recherche sur les politiques a également favorisé cette approche dans la réflexion entamée sur l'utilisation du capital social comme un instrument de politique publique (PRP, 2003).

Les réseaux sociaux sont formés par l'entourage immédiat de la personne (liens forts) et par des réseaux secondaires (liens faibles). Ces réseaux génèrent du capital social sont dynamiques; ils peuvent être épisodiques et rattachés à un contexte précis (PRP, 2003) ou dans d'autres cas, ils peuvent être de longue durée.

Le modèle inclut deux dimensions : la structure des réseaux et les ressources des réseaux (voir le tableau 1). La structure du réseau est constituée de trois indicateurs : la taille du réseau de liens forts hors du ménage, la taille du réseau avec les organisations, et la réciprocité dans les réseaux. Les ressources véhiculées par le biais des réseaux sont évaluées par trois indicateurs : un indice de soutien social total, un indice de soutien social instrumental, et le bénévolat.

Deux modèles de régression logistique ont été développés. Le premier modèle mesure l'influence des caractéristiques sociodémographiques sur les indicateurs de santé. Le second modèle

consultation auprès des membres, ce qui donne lieu à une joyauté accrue et crée un avantage concurrentiel sur le marché.

**Conseil au gouvernement**

En conclusion, Brett Fairbairn recommande que les coopératives, en tant qu'organismes d'assistance mutuelle, aident les gouvernements à atteindre des objectifs de politiques plus généraux et établissent le bien-fondé d'un environnement de politiques gouvernementales favorables aux coopératives. Il recommande notamment que la contribution des coopératives passe par :

- l'amélioration de l'autonomie, l'exercice de l'autorité et du contrôle locaux ainsi que de la capacité d'adaptation au changement;
- le renforcement de la cohésion sociale en permettant aux citoyens de travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs;
- l'amélioration du potentiel des groupes exclus, tels que les personnes et les communautés défavorisées;
- des normes plus strictes au sein des entreprises en matière de responsabilité communautaire;
- la création de solutions locales aux besoins en soins de santé et autres besoins sociaux.

Les gouvernements qui offrent leur soutien devraient encourager les coopératives tout en laissant aux membres et aux dirigeants le soin de s'occuper des affaires courantes. Par conséquent, Fairbairn laisse entendre que le soutien du gouvernement devrait être axé sur les secteurs tels que la recherche, l'éducation et l'assistance technique. De plus, le gouvernement devrait s'assurer de rendre les coopératives admissibles aux programmes en place.

## Les initiatives du gouvernement d'appui aux coopératives

Le gouvernement du Canada est conscient du rôle important des coopératives dans l'atteinte des objectifs de politiques générales et il adopte une perspective conforme à celle des Nations Unies. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral s'est rapproché de l'environnement de politiques favorable que recommande Brett Fairbairn grâce à l'Initiative de développement coopératif (IDC) et à l'inclusion des coopératives au sein des initiatives prévues en matière d'économie sociale.

L'IDC, qui offre son soutien aux coopératives, comprend deux composantes. Le volet « Services conseils » fournit une expertise aux coopératives et est offert par la Canadian Co-operative Association ainsi que par le Conseil canadien de coopération et ses organismes affiliés du secteur des coopératives dans l'ensemble du pays. Le volet « Innovation et recherche », offert par le Secrétariat aux coopératives du gouvernement du Canada, fait la démonstration et l'étude

[Traduction] Ayant connu des débuts modestes au 19<sup>e</sup> siècle, le mouvement coopératif est devenu une force importante de la société civile mondiale, que ce soit du point de vue de l'affiliation ou de l'impact. Plus de 760 millions de personnes font partie de ce secteur et on retrouve des coopératives dans presque tous les domaines de l'activité humaine et ce, dans plus d'une centaine de pays. En tant qu'organismes au service des personnes axés sur l'équité, la solidarité et l'entraide, les coopératives sont un catalyseur d'expansion entrepreneuriale et un facteur important de stabilité et de cohésion sociale. De plus, elles offrent des services essentiels tels que des logements à prix abordables, des services publics, une infrastructure, des soins de santé, des services financiers et sociaux ainsi que des services d'assurance.

Koffi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, septembre 2003, <[www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479](http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479)>.

## Notes

- 1 Pour toute information supplémentaire concernant l'Initiative de développement coopératif du gouvernement du Canada, consultez l'adresse suivante : <[www.agr.gc.ca/policy/coop/information\\_f.html](http://www.agr.gc.ca/policy/coop/information_f.html)>.
- 2 Pour toute information en ce qui concerne le budget de 2004, consultez le site web du ministère des Finances à l'adresse suivante : <[www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm](http://www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm)>.



rupture d'équilibre. Pour contrebalancer cette tendance, les coopératives peuvent aider à renforcer la position des personnes exclues et à améliorer l'équité au sein de l'économie.

## Les réponses des coopératives aux préoccupations liées à la mondialisation

Leslie Brown, professeure à la Mount Saint Vincent University, soutient que les coopératives font partie intégrante d'une économie équilibrée puisqu'elles contrebalancent la concentration de la richesse et de la puissance au sein des grandes sociétés privées.

Les coopératives sont dans une position idéale qui leur permet d'avoir des perspectives mondiales tout en agissant localement puisqu'un grand nombre d'entre elles établissent des contacts aux niveaux national et international grâce aux activités de développement de coopératives et au commerce international qui achèment vers leurs communautés des produits du monde entier. Quand les coopératives profitent de ces réseaux, elles sont en mesure de trouver leur créneau au sein du nouvel ordre mondial.

Bill Turner, membre du Comité directeur de l'Initiative de développement coopératif du gouvernement du Canada, espère que les coopératives prendront conscience de leur rôle potentiel en aidant leurs membres à s'adapter, à évoluer et à transformer les défis de la mondialisation en possibilités. Il souligne l'importance de comprendre en quoi la mondialisation influence l'adhésion au mouvement coopératif, comment elle stimule le marché concurrentiel et de quelle manière il est possible de saisir les occasions qui se présentent.

L'étude des coopératives forestières du Québec, par Mario Carrier, est un exemple illustratif. Dans son chapitre, il se penche sur le lien entre ces coopératives et le développement économique des communautés qui dépendent de l'industrie forestière. L'auteur observe que les coopératives forestières ont joué un rôle important au sein de l'industrie forestière du Québec et ont eu un impact positif sur les communautés en créant de nouveaux emplois. Il conclut que les coopératives peuvent faire face à la mondialisation tout en renforçant les communautés, grâce à la collaboration entre l'État, les grandes sociétés forestières et la communauté locale.

En tenant compte de l'évolution de la répartition démographique causée par un taux élevé d'immigration par habitant, une diminution du taux de natalité et le vieillissement de la population, Christine de Clercy souligne l'importance de la diversité au sein des leaders du mouvement coopératif et le besoin de recruter des membres et le besoin de groupes sous-représentés. Il est important pour les coopératives de pouvoir accéder à un large éventail d'idées, car le succès ou l'échec dépend de la capacité qu'elles ont de générer des connaissances et d'adopter de nouvelles approches.

Jean-Pierre Girard et Patrick De Bortoli examinent les coopératives de solidarité au Québec – coopératives multilatérales qui comprennent des utilisateurs, des travailleurs et d'autres parties – et concluent que ces organismes maintiennent un juste équilibre entre les intérêts des travailleurs et ceux des utilisateurs. Dans des domaines tels que les soins à domicile, ces coopératives ont connu une croissance exponentielle et se sont avérées un partenariat fructueux entre le bénévolat et l'activité économique.

L'analyse de l'Arctic Co-operatives Limited, par Chris McCarville, démontre que dans les communautés autochtones, les coopératives peuvent servir de modèle de développement démographique axé sur la communauté. Le rôle historique des coopératives dans le Nord a été témoin du développement des infrastructures et des compétences de la communauté et un grand nombre de dirigeants autochtones sont issus du système coopératif. Arctic Co-operatives Limited a permis aux communautés de mettre leurs ressources en commun et de créer un réseau efficace pour élever le niveau de développement économique de la région.

En ces temps de transformation sociale, les coopératives qui réussissent doivent être conscientes du profil des membres qui font partie de leur organisation et éviter de les tenir pour acquis. En tant qu'organismes d'entraide dont l'objectif est de servir leurs membres, les coopératives doivent continuer à être plus à l'écoute des besoins des consommateurs que d'autres entreprises. D'autre part, la distance géographique étant moins importante, les communautés de membres doivent être redéfinies, ce qui obligera les coopératives à considérer une nouvelle vision de la communauté.

Daniel Côté a étudié la coopérative laitière Agropur afin de mieux comprendre comment une grande coopérative dont les membres sont dispersés réussit à maintenir leur engagement et l'esprit de communauté au sein d'un environnement exigeant et de plus en plus complexe. Son étude de cas démontre que le succès d'Agropur est dû à la forte participation des membres à la prise de décisions ainsi qu'à de nombreuses activités de formation, d'information et

# Co-operative Membership and Globalization

Brett Fairbairn  
et Nora Russell  
Centre for the  
Study of Co-operatives,  
Université de Saskatchewan, 2004

Compte rendu par  
Trent Craddock  
Agriculture et Agroalimentaire  
Canada

Trent Craddock  
est agent principal en  
recherches sur les politiques  
au Secrétariat aux coopératives à  
Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Cet ouvrage renferme les opinions  
de leaders du monde des  
coopératives, de praticiens,  
d'universitaires et de chercheurs sur les  
problèmes et les possibilités auxquels  
sont confrontées les coopératives  
canadiennes au sein d'un nouvel  
ordre mondial.

Beaucoup de gens perçoivent les  
coopératives comme une partie  
intégrante de l'économie sociale du  
Canada, voire son élément le mieux  
organisé et le plus solide, financière-  
ment parlant. Comme les coopératives  
réussissent depuis longtemps à allier  
avec succès des objectifs sociaux et  
économiques, elles peuvent également  
mettre des enseignements en commun  
avec d'autres entreprises d'économie  
sociale.

Abordant des sujets comme la  
démocratie, l'économie et la cohésion  
sociale, l'affiliation ainsi que le rôle  
potentiel du gouvernement dans le  
développement coopératif, les auteurs  
analysent la mondialisation en tant  
que processus nécessitant une réorga-  
nisation complète des relations.

Karen Philp, ancienne directrice de  
la Canadian Co-operative Association,  
admet qu'un grand nombre de coopé-  
ratives ne sont pas très enthousiastes à  
l'égard de la mondialisation. Cette  
observation n'est pas surprenante  
puisque le but des coopératives con-  
siste à répondre aux besoins des mem-  
bres locaux. En effet, elles contribuent  
à contre les impacts négatifs de la  
mondialisation en faisant ce que les  
coopératives ont toujours fait : renfor-  
cer leur communauté en encourageant  
la propriété et le contrôle locaux,  
l'aptitude des membres de la commu-  
nauté à diriger et la capacité de faire  
des changements.

Mme Philp reconnaît que les coopéra-  
tives sont des solutions de rechange  
potentielles aux nouveaux modèles  
économiques où la concentration du

## Les défis de la mondialisation

pouvoir commercial constitue la  
norme. Selon elle, les réseaux – aux  
niveaux local, national et international  
– représentent les meilleurs atouts  
du mouvement et permettent aux  
coopératives d'être attentives et de  
participer à la mondialisation tout en  
agissant localement afin d'offrir aux  
sociétés transnationales des solutions  
de rechange communautaires.

La mondialisation – caractérisée par  
l'augmentation du commerce inter-  
national, un plus grand déplacement  
de la main-d'œuvre et du capital,  
l'intensification des communications  
internationales et l'importance crois-  
sante des multinationales – a entraîné  
des changements importants au sein  
de la société et de l'économie au

Canada.

En tant que processus, la mondialisa-  
tion a exigé une réorganisation systé-  
matique des relations – de nouvelles  
technologies, une plus forte concen-  
tration industrielle, un changement  
de la réglementation et de nouvelles  
relations sociales – amenant ainsi les  
Canadiens à changer leurs pratiques  
en affaires. Ces changements ont  
notamment augmenté les mouve-  
ments des produits, des personnes et  
de l'information, ce qui a provoqué  
une perte du contrôle au plan local.

Les gens les plus riches et les plus  
instruits ont une facilité d'adaptation  
plus grande et bénéficient de ces  
périodes de changements rapides,  
contrairement à une autre partie de  
la population qui, selon certains, n'en  
profite pas. Sous prétexte de réduire les  
gouvernements aient même sacrifié les  
besoins de cette partie de la popula-  
tion. Par conséquent, bon nombre de  
personnes considèrent que les organi-  
sations commerciales deviennent trop  
puissantes et que l'économie tombe en



# The Cathedral Within Transforming Your Life by Giving Something Back

Bill Shore  
(Random House, New York, 1999)

Compte rendu par  
Bernard Cantin  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Bernard Cantin  
est agent principal  
de recherche sur les politiques au  
Projet de recherche sur les politiques  
du gouvernement du Canada.

*Aujourd'hui, le défi des politiques  
publiques consiste à mettre au point des  
solutions à des problèmes qui ne sont pas  
appelés à disparaître.*  
*En tant qu'activistes environnementaux,*  
*notre objectif est qu'on n'ait plus besoin*  
*de nous.*

Ces messages me sont venus à l'esprit  
en lisant *The Cathedral Within* de  
Bill Shore. Ils soulignent tous les deux,  
de manières différentes, des illusions  
passées en ce qui concerne l'action  
sociale. Ces illusions reposaient sur  
l'idée voulant qu'il soit possible de  
remédier rapidement aux problèmes  
sociaux à condition de trouver et  
de mettre en place les bons outils.  
Comme nous le révèle la longue his-  
toire des politiques publiques destinées  
à combattre la pauvreté ou la dégrada-  
tion de l'environnement, les solutions  
rapides et faciles sont vraisemblable-  
ment des chimères.

Bill Shore offre un aperçu de la façon  
d'aborder des problèmes sociaux com-  
plexes et d'apporter une contribution à  
leur résolution. Selon lui, les solutions  
sont perçues comme les grandes cathé-  
drales édifiées dans le passé, résultat  
du travail d'un nombre incalculable  
de personnes qui, pour la plupart,  
n'osaient même pas rêver voir l'abou-  
tissement de ce travail. Il faut un  
engagement profond pour réussir à  
placer les briques qui permettront  
d'atteindre des résultats remarquables  
et durables.

À l'aide d'exemples inspirants, Shore  
souligne que les solutions exigent un  
dévouement indéfectible de la part  
d'entrepreneurs sociaux qui se sont  
fait une certaine idée des besoins et  
qui construisent pour longtemps (pour  
très, très longtemps). Non seulement  
ces entrepreneurs se consacrent-ils  
entièrement à une cause sociale de leur  
choix, mais ils établissent des institu-  
tions autosuffisantes et financièrement  
autonomes (les cathédrales) qui feront  
partie des solutions durables aux pro-  
blèmes sociaux. Ces entrepreneurs  
réussissent à mettre en commun les  
forces de nombreuses personnes pour

travailler à une vision certes éloignée,  
mais ambitieuse et partagée par tous.  
Shore propose une idée controversée  
selon laquelle les institutions qui  
s'occupent de problèmes sociaux  
doivent tirer des enseignements,  
entre autres, des entreprises mar-  
chandises. Les raisons sont simples  
et stratégiques : l'espérance de vie de  
la plupart des organismes sans but  
lucratif n'est pas assez longue pour  
pouvoir s'attaquer aux problèmes à  
long terme qui les concernent.

Shore évoque le besoin d'avoir des  
organismes à but non lucratif forts  
et autosuffisants menant une action  
efficace et indépendante des finance-  
ments gouvernementaux à long terme,  
car de tels financements tendent à  
varier. Mais ceci limite l'analyse de  
Shore sur le rôle du gouvernement dans  
l'édification des cathédrales. En effet,  
l'expérience contemporaine indique  
que les solutions à long terme exigent  
un partenariat étroit entre différents  
secteurs de la société, y compris les  
gouvernements, qui jouent un grand  
rôle dans le financement d'organismes  
à but non lucratif aux États-Unis,  
comme partout ailleurs. L'État, la  
société civile (y compris la famille) et  
les institutions du marché doivent col-  
laborer pour résoudre des problèmes  
tels que la pauvreté et le développe-  
ment durable. Il est toujours possible  
de tirer des enseignements en puisant  
dans les forces de chacune de ces insti-  
tutions, tout en reconnaissant que

chacune joue un rôle spécifique que  
les autres ne peuvent jouer aussi bien.  
Bien entendu, créer des partenariats  
et faire en sorte qu'ils fonctionnent  
représente un énorme défi. Les travaux  
du PRR sur l'économie sociale nous  
apprennent qu'un des défis importants  
consiste à définir le rôle des gouverne-  
ments en matière d'aide, ou plutôt de  
collaboration, avec les communautés,  
les entrepreneurs sociaux et les entre-  
prises sociales afin qu'ils puissent  
prosperer et jouer un rôle indispen-  
sable dans la recherche de solutions  
durables aux problèmes cruciaux qui  
exigent une attention à long terme.

## Notes

1 L'engagement financier du gouvernement

du Canada, décrit plus en détails dans ce

numéro par Alfred Leblanc et Janet E.

Halliwel, inclut également 17 millions

sur 2 ans pour le développement de

projets pilotes visant la planification

stratégique et le renforcement des

capacités des organismes de développe-

ment communautaire, de même que

15 millions sur 5 ans alloués au Conseil

de recherches en sciences humaines

du Canada pour soutenir la recherche

communautaire sur l'économie sociale.

2 Le Congrès pancanadien de DÉC et

d'économie sociale pour l'année 2006

portera sur le thème : Enrichir le

Il aura lieu à Vancouver en mars 2006.

Certaines présentations du Congrès de

2005 peuvent être téléchargées à partir du

site web du RDC à l'adresse suivante :

<www.ccednet-rdec.ca>.

la politique gouvernementale,

Mme Nancy Neamtan, présidente

du Chantier de l'économie sociale,

(la coalition d'économie sociale du

Québec) a souligné pour sa part qu'un

des principaux obstacles à surmonter

pour le DÉC est d'éviter le cloisonne-

ment dans différents secteurs d'acti-

vités. Selon elle, plus le mouvement

fera la promotion de ses valeurs

généralistes en créant des alliances entre

les différents acteurs impliqués dans le

développement, plus le mouvement

sera renforcé, et plus l'importance de

son rôle sera reconnue. Mme Neamtan

a cité le mouvement de l'économie

sociale au Québec à titre d'exemple.

Le Québec s'est doté d'une capacité

d'innovation en misant sur des

réseaux solides. Les fonds sont coor-

donnés par des agences intermédiaires

qui assurent la mise en place d'une

infrastructure de base. Maintenant, le

réseau d'économie sociale québécois

est en mesure de co-produire les poli-

tiques publiques avec le gouverne-

ment. Mme Neamtan a rappelé qu'un

solide réseau doit :

- se développer un vocabulaire

- commun;

- bien identifier ses priorités d'action;

- créer des alliances avec le secteur

- privé et avec d'autres mouvements;

- s'assurer que ses actions correspon-

- dent aux enjeux gouvernementaux.

Au cours de la session intitulée « Le

déficit social, les programmes sociaux

et le transfert social : incidences sur le

DÉC et l'économie sociale », John

Anderson du Centre canadien de

développement social a également

souligné l'importance des alliances

stratégiques pour le développement du

à se pencher sur ces enjeux, notam-

ment l'intention récente de mettre en

place une structure de collaboration

continue avec les partenaires commu-

nautaires ainsi que la possibilité de

revoir l'engagement gouvernemental

à plus long terme vis-à-vis du finance-

ment du DÉC.

Peter Hough, président du Comité

des finances du RDC, a quant à

lui présenté différentes options de

financement à l'étude, notamment

du côté du secteur privé (p. ex. crédits

de taxe et capital garanti pour les

investisseurs qui contribuent au

développement communautaire, fonds

de lancement publics, etc.). Quant au

financement public consacré au DÉC,

M. Hough a insisté sur l'importance de

négocier une stratégie nationale à long

terme qui resterait sensible aux besoins

locaux. En ce sens, il a soutenu que la

stratégie du RDC face aux bailleurs

de fonds devrait d'une part, viser à

consolider les mécanismes existants

de financement du DÉC au lieu de les

remplacer, et d'autre part, demeurer

sous la responsabilité de la « commu-

nauté du DÉC » c'est-à-dire les réseaux

régionaux, lesquels détenaient la

propriété et le droit de gestion des

capitaux de financement. Il a par

ailleurs souligné l'idée de créer un

organisme de supervision pour l'utili-

sation des fonds qui serait composé de

représentants du secteur.

## Développer un solide réseau

### d'alliances

La création d'alliances stratégiques

est très souvent revenue au centre des

discussions à l'occasion de ce congrès.

Au cours d'une séance plénière sur



## Intégration du DFC et de l'économie sociale

Au cours de la session intitulée « Introduction au DFC et à l'économie sociale », M. Mike Lewis, directeur exécutif du Centre for Community Enterprise, a démontré que l'intégration de l'économie sociale au développement économique communautaire permet d'atteindre l'objectif commun d'une autogestion des communautés. La mise en commun des efforts permet une allocation optimum des ressources qui peuvent ainsi profiter à l'ensemble de la communauté. Le secteur de l'économie sociale contribue au développement communautaire, car il permet d'influencer le développement économique de manière à satisfaire également les aspirations sociales des collectivités. M. Lewis a mentionné l'exemple des quartiers du canal Lachine et de Pointe-Saint-Charles à Montréal (Québec) où en alliant leurs efforts, les groupes sont parvenus à influencer le destin de leur développement tant sur les plans économique que social.

Canada, son principal bailleur de fonds. Il a d'abord mentionné une différence de point de vue entre la mission que se donne le RCDÉC et celle que semble implicitement vouloir accorder le ministère des ressources humaines et du développement des compétences (RHDC) aux organismes communautaires, à savoir un rôle d'agents de prestation agissant sous la supervision du gouvernement. Il a aussi noté les modalités restrictives quant aux procédures administratives qui font obstacle aux efforts visant à mettre en place des programmes souples et intégrés pour répondre aux besoins des collectivités. Notamment, il a expliqué comment l'octroi de fonds favorise davantage un fonctionnement sectoriel, alors que le DFC vise plutôt à résoudre des problèmes interdépendants qui nécessitent des solutions décloisonnées. Enfin, il a souligné l'insatisfaction du milieu communautaire face à la nouvelle approche de financement que cherchait à introduire RHDC en misant sur l'appel d'offre pour des projets spécifiques. Le mouvement du DFC aurait préféré un financement de base pour des initiatives à plus long terme. Toutefois, M. Leviten-Reid a également souligné l'ouverture du gouvernement

Des sessions entières ont été consacrées au plan stratégique du RCDÉC, à son cadre politique, à la manière dont celui-ci peut être mis en œuvre et aux obstacles qui empêchent le secteur de se positionner de manière plus avancée. Par exemple, au cours de la session intitulée « Introduction aux enjeux du DFC : cadre politique et situation actuelle », Eric Leviten-Reid, président du sous-comité des ressources humaines du RCDÉC, a présenté, pour fins de discussion, trois objectifs stratégiques devant être mis en œuvre prioritairement, soit :

- renforcer le capital social local en accroissant la capacité des collectivités à s'attaquer aux enjeux de développement;
- renforcer le capital humain en développant davantage les compétences d'entrepreneurs locaux;
- renforcer le capital financier en améliorant les différentes ressources d'investissement dans le DFC.

Par ailleurs, M. Leviten-Reid a aussi évoqué que l'atteinte des objectifs stratégiques du mouvement risquait d'être compromise par les relations parfois tendues que le RCDÉC entretient avec le gouvernement du

## Réviser les objectifs stratégiques du DFC

Dans la foulée du nouvel intérêt que suscite l'économie sociale pour le gouvernement du Canada, le congrès de 2005 a surtout été l'occasion pour les acteurs du milieu communautaire de réviser leur mission et de mieux évaluer les nouveaux défis qu'ils doivent relever afin de se repositionner en regard des priorités politiques (voir encadré).

Plusieurs ateliers ont ainsi porté sur le mouvement comme tel, son évolution, les changements qui doivent s'opérer.

C'est ainsi que s'est tenu, du 4 au 7 mai 2005 à Sault Ste. Marie, le dernier congrès pancanadien de développement économique communautaire et d'économie sociale sous le titre « Bâtir un mouvement pluriel ». Centre sur le thème très actuel de l'inclusion, ce congrès a attiré plus de 500 participants afin de discuter des questions d'inclusion à la fois sociale, économique, politique et culturelle de groupes marginaux : Autochtones, nouveaux immigrants, personnes démunies, jeunes à risque, communautés défavorisées, etc.

## Congrès pancanadien de DFC et d'économie sociale 2005

processus évolutif, multidimensionnel et complexe, dont l'atteinte dépend d'un engagement soutenu en termes de ressources, et dont les résultats ne sont souvent mesurables qu'à long terme.

# Les Congrès pancanadiens de développement économique et d'économie sociale 2004 et 2005

Mai 2004  
Trois-Rivières, Québec

Mai 2005  
Sault Ste. Marie, Ontario

**Sandra Franke**  
Projet de recherche

sur les politiques  
Gouvernement du Canada  
avec la collaboration de

**Eric Bastien**  
Conseil de recherches en sciences  
humaines du Canada

Sandra Franke est agente de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada. Eric Bastien est agent principal de programme, responsable de l'ensemble des subventions en économie sociale au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Fondé vers la fin des années 1990, le Réseau canadien de développement économique communautaire (RCDÉC) est un regroupement démocratique d'organismes communautaires, de chercheurs et de praticiens qui s'est donné la mission de promouvoir et d'appuyer le développement économique communautaire (DÉC) dans toutes les régions du Canada. Le RCDÉC bénéficie du soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds, notamment celui du gouvernement du Canada et celui de la fondation privée de la famille J.W. McConnell. Au fil des ans, le RCDÉC est passé de quelques organismes à un important « réseau de réseaux » avec plus de 400 membres, doté d'un conseil d'administration et de plusieurs sous-comités, d'un plan stratégique, d'un programme d'action en matière de politiques, et d'initiatives de partenariat notamment avec le Programme d'assistance technique au développement économique communautaire (PATDÉC). Plus récemment, le RCDÉC s'est assuré d'une place importante à la Table ronde nationale sur l'économie sociale.

## Congrès pancanadien de DÉC 2004

En mai 2004, le RCDÉC tenait son cinquième congrès pancanadien de développement économique communautaire à Trois-Rivières (Québec) intitulé « Des communautés en action pour un monde meilleur ». Rassemblant plus de 600 participants, le congrès visait :

- à faire avancer l'agenda politique de soutien au DÉC à l'échelle pancanadienne;
- à consolider le mouvement et à renforcer les réseaux d'acteurs du DÉC;
- et à développer une capacité communautaire.

L'événement était l'occasion pour les leaders du mouvement communautaire de réagir collectivement à l'engagement du gouvernement du Canada de dégager 100 millions de dollars sur 5 ans afin de soutenir le développement de l'économie sociale. Quiconque était présent au congrès a pu s'apercevoir que cette annonce de financement venait ébranler beaucoup de praticiens du DÉC peu ou pas familiers avec le secteur de l'économie sociale. Certes, dans les discours municipaux, l'envergure de l'investissement gouvernemental a été reçue de manière extrêmement positive. Mais dans les coulisses, les acteurs s'inquiétaient davantage du rôle du développement économique communautaire par rapport à l'économie sociale et, du coup, de la répartition des investissements entre ces deux secteurs d'activités. Conséquemment, dans ses efforts de ralliement, le mouvement économique communautaire a semblé se buter à ce qui pourrait potentiellement apparaître comme une fissure entre deux mondes. Au Canada, l'intérêt pour le concept de « l'économie sociale » s'est essentiellement manifesté au Québec et s'est donc déployé, en grande partie, auprès d'un auditoire francophone. Quelle est la différence entre l'économie sociale et le mouvement du DÉC? La réponse n'est pas simple, mais quelques observations peuvent être apportées. Le secteur de l'économie sociale est une approche sectorielle dont les objectifs et les résultats en matière d'entrepreneuriat collectif, à l'instar du mouvement coopératif, sont aisément identifiables. À l'opposé, le mouvement de DÉC s'appuie d'abord sur une démarche territoriale et sur une approche globale qui s'attaque à des enjeux dont les dimensions sont interpellées et requièrent une action concertée. De plus, l'objectif fondamental et unificateur du DÉC porte sur « l'empowerment », un



# L'émergence des régions transfrontalières : Rapport provisoire

Ce projet de recherche a pour objectif de cartographier l'empire des régions, la portée et la nature de ces régions régionales transfrontalières. Leur existence a de nombreuses implications politiques pour le gouvernement du Canada sur les plans de la politique étrangère, des politiques économiques et industrielles, des modèles d'organisation, du développement régional et d'autres aspects.

Ce rapport est affiché sur le site web du PRF à la rubrique Publications. Pour plus d'information, veuillez contacter Andie Down, directeur principal de l'accès au PRF à 995.3655 ou par courriel [andie.down@prf-irpa.gc.ca](mailto:andie.down@prf-irpa.gc.ca)

PRF 2005, L'émergence des régions transfrontalières : Rapport provisoire  
 Ottawa : Projet de recherche sur les politiques

favorisent le changement au niveau individuel. Par conséquent, la mise en place de ces conditions devrait également faire l'objet de politiques axées sur l'innovation.

Enfin, dans sa présentation, Michel Trépanier de l'Institut national de la recherche scientifique a lui aussi montré comment des conditions favorables, notamment la création de réseaux interorganisationnels, pouvaient alimenter l'innovation via le transfert technologique. Ses recherches ont démontré que dans la petite et moyenne entreprise, l'innovation naît surtout de l'amélioration des capacités existantes, laquelle est rendue possible essentiellement grâce à l'établissement de nouvelles relations avec d'autres acteurs. En somme, plusieurs nouveaux produits sont créés grâce aux partenariats plutôt que par la R&D en soi.

À l'issue du colloque, la notion de l'innovation avait clairement franchi les frontières de l'univers des technologies et des changements organisationnels pour pénétrer profondément dans celui du social. Les présentations ont démontré la relation étroite et réciproque qui existe entre les transformations sociales et la capacité d'innovation<sup>1</sup>.

## Note

- 1 Plusieurs des présentations du colloque peuvent être téléchargées à partir du site électronique du CRISES <[www.crisis.ugam.ca](http://www.crisis.ugam.ca)>.

gouvernement Blair caractérisées par la redécouverte du social et qui s'appuient sur le capital social et l'économie sociale pour l'exercice d'une nouvelle forme de gouvernance du bas vers le haut. On ne peut réduire le social au local, dira-t-il. Il est vrai que les sources sociales de l'innovation se retrouvent souvent au niveau local et se fondent sur la cohésion communautaire et la solidarité. Mais il rappelle qu'on ne peut miser que sur des communautés qui possèdent déjà une tradition d'entrepreneurs et de participation civique. Dans les communautés en déclin, les interventions doivent plutôt viser les causes du déclin, lesquelles dépassent l'échelle locale.

La présentation de Janet Siltanen de l'Université Carleton abonde dans le même sens. Les recherches qu'elle a menées sur l'insertion en emploi ont permis d'illustrer comment certaines circonstances sociales, y compris l'environnement local, réduisent la portée de politiques sociales qui se limitent à accroître les capacités individuelles des personnes. Comme Amin l'avait avancé pour les communautés, Siltanen croit que la capacité de changement est l'expérience de personnes déjà avancées. Dans son évaluation des programmes d'apprentissage continu qui sont essentielle-ment axés sur la construction des capacités individuelles, elle a montré que les conditions sociales des individus, notamment leur volume de capital social (soit le type et l'étendue du réseau social d'une personne), créent en fait différentes aptitudes à s'appuyer sur les capacités ainsi construites via les programmes d'apprentissage. Autrement dit, tout comme il y a certaines conditions qui favorisent le changement social, il y a aussi certaines conditions qui

Innovation and Governance in Urban Communities (SINGOCOM) qui porte sur l'étude de modèles alternatifs de développement local dans une dizaine de villes européennes, le chercheur a discuté des conditions qui permettent à la créativité de s'exercer et à l'innovation de porter fruit. La capacité innovante du développement local serait ainsi reliée au fait qu'à cette échelle, il est plus aisé de faire la promotion d'initiatives de petite envergure et de nature expérimentale, de développer des marchés diversifiés et de mettre en œuvre des structures institutionnelles décentralisées qui accordent un rôle aux tiers secteur.

Diane Gabrielle-Tremblay de Télé-Université a également mis en évidence l'intérêt du palier local pour l'innovation, notamment l'effet du territoire comme pôle d'innovations technologiques. Le territoire, selon la chercheuse, n'est pas extérieur au processus d'innovation. Au contraire, parce qu'il est un facilitateur de la mise en réseaux, il contribue au processus de pollinisation des idées en vue de produire des solutions aux problèmes qui y sont propres. Ses recherches sur le parc technologique de la Cité Multimédia à Montréal n'ont toutefois pas permis de confirmer l'hypothèse en raison de la relative nouveauté du projet.

Pour l'innovation, l'importance des lieux où peuvent se développer de nouveaux liens entre les acteurs sociaux a aussi été abordée dans le contexte de l'économie sociale. Marie-Bouchard, de l'UQAM, a ainsi présenté l'économie sociale comme un lieu de dynamiques nouvelles où la collaboration entre les acteurs sociaux, notamment les réseaux locaux, joue un rôle central. Selon la chercheuse, l'économie sociale elle-même est aussi

porteuse d'innovations sur le plan des règles et des pratiques. La capacité innovante de l'économie sociale dépendrait toutefois de sa reconnaissance institutionnelle, de l'acceptation de son aspect expérimental, de même que de la manière dont on composerait avec son caractère contestataire.

La présentation de Len Arthur, de l'University of Wales, a permis d'illustrer, justement, comment les gouvernements peuvent soutenir différentes versions de l'économie sociale. Selon Arthur, le Royaume-Uni aurait mis de l'avant un modèle d'économie sociale plutôt capitaliste où l'État reconnaît bon nombre d'entreprises et d'initiatives qui ne seraient pas retenues dans le cadre de versions plus radicales de l'économie sociale. Comme la définition du Royaume-Uni de l'économie sociale exclut des critères essentiels tels que la priorité et le contrôle démocratiques des entreprises, les données officielles indiquent une forte présence de l'économie sociale au pays (près de 10 % de l'emploi total). Une définition plus radicale de l'économie sociale, fondée sur une transformation en profondeur des processus de production,

## Le crises

Le Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale a été organisé par le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), une organisation interuniversitaire pluridisciplinaire qui regroupe une cinquantaine de chercheurs affiliés à sept institutions québécoises. Les projets entrepris par l'organisation s'intéressent essentiellement aux changements sociaux, au rôle des acteurs sociaux dans ces changements et aux processus de structuration des innovations sociales.

- Innovations sociales et conditions de vie
- Innovations sociales et territoire
- Innovations sociales, travail et emploi

## Le rôle des institutions et des réseaux dans l'innovation sociale

Tout au long du colloque, les conférenciers ont souligné l'importance du rôle de l'État dans la mise en place d'institutions permettant de soutenir les innovations. Comme il y a un lien étroit entre les innovations technologiques et les innovations sociales, la gestion politique de l'innovation pour-rait aller au-delà des politiques axées sur la redistribution des ressources ou sur les défaillances du marché et viser la mise en place de conditions favorables au déploiement de la créativité. La présentation du professeur Ash Amin, de l'University of Durham, a toutefois permis de souligner les limites de programmes politiques qui misent sur les vertus de l'empowerment social sans véritablement en soutenir les fondements. Amin a critiqué les nouvelles politiques du



# Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale

Du 11 au 12 novembre 2004  
Montréal, Québec

Sandra Franke  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Sandra Franke  
est agente de recherche en politiques  
pour le Projet de recherche  
sur les politiques du gouvernement  
du Canada.

En novembre 2004 s'est tenu à Montréal un colloque international de deux jours portant sur le thème de l'innovation sociale. L'innovation, de façon générale, a longtemps été associée au développement des technologies ou aux changements dans l'organisation du travail qui permettent d'atteindre une plus grande compétitivité. Dans ce colloque, on a voulu élargir la notion de l'innovation afin d'y inclure les dimensions sociales qui y sont sous-jacentes. Les présentations voulaient ainsi illustrer le rôle majeur que jouent les différents arrangements d'acteurs et les configurations sociales particulières dans l'application et la diffusion de l'innovation. Il s'agissait également de réfléchir sur la manière dont les transformations sociales qui émergent dans le contexte des innovations sont elles-mêmes porteuses d'une capacité innovante. Plusieurs présentations ont ainsi porté sur les secteurs de l'économie sociale et du développement communautaire à titre d'illustration de cette dynamique.

## L'innovation sociale comme nouvelle approche pour réfléchir aux enjeux sociaux

L'intérêt du colloque a été de présenter l'innovation sociale comme une approche nouvelle pour comprendre certains enjeux sociaux. L'innovation sociale permet d'aborder les transformations sociales en s'interrogeant sur les conditions sociales, économiques, politiques et sur les arrangements institutionnels particuliers qui suscitent des réponses spécifiques (sociales, économiques, technologiques).

Dès l'ouverture du colloque, le professeur Michel Callon, de l'École des Mines à Paris, a expliqué comment cette dynamique a été mise à l'œuvre dans les dernières décennies. En référence au régime d'innovations économiques que l'on connaît maintenant et qui est basé sur un mode de production en réseaux et sur une diversification des marchés, il a

expliqué comment le phénomène était du coup une machine à produire des groupes sociaux. Selon le professeur Callon, si nous assistons aujourd'hui à une prolifération rapide de groupes sociaux, c'est que les agents sociaux réagissent et se regroupent de manière à pallier les défaillances des marchés et l'impuissance de l'État à en absorber les débordements. En retour, l'émergence des groupes sociaux constitue une force sociopolitique qui appelle à la mise en place de nouvelles procédures politiques, lesquelles contribuent directement au processus d'innovation.

La présentation de Benoît Lévesque de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a permis de voir comment les interconnexions complexes entre ces processus diffèrent selon les logiques nationales. Selon lui, en reconnaissant cette réalité, nous faisons un saut qualitatif important en ce qui concerne notre compréhension des systèmes d'innovations. L'évolution de la recherche sur l'innovation nous permet en effet de déceler une rupture épistémologique par rapport à la conception traditionnelle des systèmes d'innovations basés sur la production de manière à introduire l'idée d'un système d'innovation basé sur les transformations sociales. Conséquemment, le social serait davantage vu comme un investissement plutôt qu'une dépense. Selon Lévesque, il serait opportun de développer des politiques publiques d'innovations en prenant exemple sur la politique québécoise d'économie sociale notamment.

## Les transformations sociales qui émergent dans le contexte des innovations sont elles-mêmes porteuses d'une capacité innovante

Frank Moulaert de l'University of Newcastle a discuté du rôle stratégique de l'innovation sociale dans le contexte du développement local. En référence au projet en cours Social

munautaire au Canada. Ainsi, pour plusieurs, les thèmes abordés à l'occasion de cet événement d'envergure ne seront pas vraiment nouveaux. L'intérêt de cette conférence, en fait, ne réside pas tant dans le discours que dans ceux qui le tiennent : la promotion d'une gouvernance partagée et engagée est maintenant menée par les organisations officielles, les représentants politiques et les hauts fonctionnaires des gouvernements en place<sup>1</sup>.

## Notes

- 1 Pour en savoir davantage sur les objectifs du Millénaire pour le développement, on peut consulter le site des Nations Unies : <www.un.org/french/millenniumgoals/>
- 2 Pour en savoir davantage sur le concept de polyarchie directement délibérative, voir "Directly-Deliberative Polyarchy" par Joshua Cohen and Charles Sabel: <www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html>
- 3 Les présentations peuvent être téléchargées à partir du site de la conférence <www.engagingcommunities2005.org>. Les discours des conférenciers de marque y sont également téléchargeables en format audio.

aurait pour effet d'accroître la confiance et le sens d'appartenance de façon à stimuler l'engagement. Les nombreuses présentations sur ce thème de la part des représentants politiques et gouvernementaux témoignent de l'intérêt des politiques publiques à l'égard de ce nouveau localisme. Le gouvernement national australien, notamment, a amorcé la création de liens nouveaux avec le palier local en invitant les gouvernements locaux à « partager la gouvernance » via une présence dans plusieurs forums ou partenariats régionaux, de même que par l'octroi direct de fonds sans passer par la bureaucratie des états. Notons toutefois qu'en Australie comme ailleurs, les illustrations ont surtout fait valoir le rôle des gouvernements locaux comme des extensions pratiques pour la prestation des services publics plutôt que comme des acteurs partageant une réelle responsabilité dans la gouvernance. En somme, ces quelques illustrations de la conférence de Brisbane associées à la gouvernance engagée s'inscrivent tout aussi bien dans la mouvance des revendications portées par l'économie sociale et par le développement com-

problèmes » ont été mises en place pour faire face à des défis locaux spécifiques. Les présentations ont mis l'accent sur les barrières et les opportunités liées à ces nouvelles manières de travailler ensemble. Parmi les critères de succès de ces expériences de gouvernance, on retient l'importance de bien clarifier les résultats escomptés à l'avance; de bien s'entendre sur le fonctionnement de l'unité décisionnelle; de prévoir un mécanisme de résolution de conflit, et de bien clarifier la contribution de chacun des partenaires. Dans bien des cas, c'est la capacité d'apprendre collectivement et d'innover qui mène aux meilleurs résultats.

## Accroître le rôle des gouvernements locaux

Plusieurs sessions de la conférence ont été consacrées au rôle des gouvernements locaux comme courtoies de transmission des préoccupations des communautés vers les autres niveaux du gouvernement. Les gouvernements locaux seraient davantage aptes à refléter les besoins de la population et le fait d'exercer les fonctions du gouvernement plus près de la population



preneurship des individus et des communautés marginalisées. La gouvernance engagée supposerait ainsi une nouvelle manière de mettre ensemble le gouvernement et les citoyens sans que les processus soient toujours initiés et menés du haut vers le bas, et de manière à ce qu'une réelle représentation des différents groupes de la population soit réalisée.

D'un point de vue plus analytique, la gouvernance engagée s'appuie sur une forme de démocratie délibérative entre des partenaires qui n'ont pas nécessairement la même force, d'où le terme très à la mode en Europe de « polyarchie directement délibérative ». Ce terme renvoie à un mode de résolution de problèmes qui fait dépendre les décisions de délibérations entre différents niveaux de l'administration publique, le politique et les acteurs de terrain (secteurs privé et communautaire). La polyarchie délibérative exige la mise en place de conditions de collaboration qui privilégient la discussion et la négociation directe entre les partenaires plutôt que se limiter à coordonner les stratégies propres à chacun des acteurs. Ce mode de décisionnel s'appuie sur des expériences similaires vécues par d'autres personnes ou communautés et valorisant les savoirs non techniques et les apprentissages locaux dans la mise sur pied des programmes ou projets. On renforce ainsi la participation directe des citoyens et on leur propose une influence immédiate sur les résultats.

## Quel rôle pour l'État?

Plusieurs panelistes ont insisté sur l'idée selon laquelle une gouvernance qui laisse plus de place aux citoyens ou au secteur privé ne veut pas nécessairement dire qu'il faut moins d'État. Les exemples mis de l'avant dans les différents ateliers ont démontré comment l'État peut jouer un rôle déterminant dans l'établissement de partenariats responsables. En effet, une gouvernance

engagée en est une où les relations entre l'appareil étatique et les organisations du secteur privé et communautaire sont fortes et où les personnes et les processus sont tout aussi importants que les résultats. En ce sens, le rôle de l'État est de créer des conditions propices à l'engagement des différents acteurs de la société civile, tant privés que communautaires, tout en assurant l'imputabilité des processus décisionnels qui émanent des partenariats ainsi créés.

## Reconnaître officiellement le rôle de l'engagement communautaire

Plusieurs conférenciers ont répété l'importance d'une reconnaissance politique de l'engagement communautaire dans les priorités gouvernementales. L'exemple australien a fait l'objet de nombreuses présentations à cet égard. Dans les dernières années, plusieurs États ont en effet entrepris de mettre l'engagement communautaire à leur agenda, notamment en créant des ministères des communautés; en développant des stratégies politiques d'engagement communautaire (lesquelles misent non seulement sur l'amélioration des capacités communautaires mais aussi sur une véritable éducation des fonctionnaires aux principes du développement communautaire); et en menant d'importantes réformes afin de favoriser l'accès des personnes traditionnellement exclues à tous les niveaux de gouvernement.

## Développer de nouveaux lieux et mécanismes de délibération

Plusieurs conférenciers ont discuté de l'intérêt de créer de nouveaux espaces de dialogue entre le gouvernement, les citoyens et les groupes communautaires. Toujours en Australie, dans l'État du Queensland, on a ainsi mis en place un certain nombre de mécanismes nouveaux visant à faciliter l'engagement citoyen : mise en place de parlements régionaux qui « amènent le gouvernement au peuple », création de pétitions électroniques permettant aux internautes de s'adresser directement aux élus, publication électronique des débats parlementaires, sessions du cabinet en ligne où le public est invité à s'adresser directement aux ministres, etc. Selon le premier ministre du Queensland, Peter Beattie, ces nouveaux lieux de délibération sont une « véritable thérapie pour la bonne gouvernance ». En Grande-Bretagne, la BBC est à l'origine d'une initiative tout aussi intéressante de délibération publique via son projet « Action Net-work ». Le projet consiste en un site électronique appelé « Change The World Around You » (bbc.co.uk) qui vise à stimuler l'engagement social en permettant aux citoyens de partager leurs préoccupations en ligne; en leur permettant de prendre contact entre eux de façon à mettre en commun leurs préoccupations; et en leur fournissant de l'information et des outils permettant d'apporter des changements concrets.

## Créer de nouvelles plates-formes de décision

Quelques présentations ont porté sur des expériences de gouvernance caractérisées par la mise en œuvre de nouveaux types d'arrangements contractuels entre l'État et certains partenaires privés et communautaires. Plusieurs cas ont été rapportés, notamment au Royaume-Uni, où de véritables « unités spéciales de résolution de

# Conférence internationale sur l'engagement des communautés

Du 14 au 17 août 2005  
Brisbane, Australie

**Sandra Franke**  
Projet de recherche sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Sandra Franke est agente de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

En août 2005, une conférence internationale importante sur l'engagement des communautés s'est tenue à Brisbane en Australie. Organisée par les Nations Unies en collaboration avec le gouvernement de l'état du Queensland, la conférence a accueilli près de 2000 participants provenant de 44 pays, incluant une importante délégation de l'ONU, plusieurs personnalités politiques et représentants gouvernementaux, quelques universitaires de renom ainsi que des représentants des secteurs privés et communautaires. Les thématiques de l'engagement et du développement communautaire étaient au centre des débats : gouvernance engagée, engagement des minorités et des groupes à risque d'exclusion, pratiques innovantes d'engagement, engagement communautaire, communautés engagées.

Il n'est pas étonnant qu'une conférence sur ce sujet ait suscité un tel engouement. Plusieurs représentants des Nations Unies, des pays en développement et des pays développés ont d'ailleurs commencé leur présentation en abordant la question du déficit démocratique : chute vertigineuse du niveau de confiance des citoyens face à ceux qui les gouvernent, désengagement graduel de la population des affaires publiques, augmentation du sentiment d'impuissance devant les grands pouvoirs économiques. La prémisses qui a présidé les grands débats de la conférence voulait que la participation des acteurs communautaires dans les processus décisionnels constitue la voie par excellence pour relever la légitimité des gouvernements et leur permettre d'atteindre leurs objectifs de développement et de croissance. C'est en adoptant un réel mode de gouvernance partagée ou engagée que des partenariats innovants et porteurs de changements pourront voir le jour.

Ce compte rendu de la *Conférence internationale sur l'engagement des*

*communautés* met l'accent sur les thèmes dominants présentés par les orateurs de marque au cours des sessions principales et présente les grandes idées soulevées dans les sessions régulières.

## De la participation civique à la gouvernance engagée

C'est en introduisant ce nouveau paradigme de la gouvernance engagée que les conférenciers de marque ont ouvert la conférence. Ils n'ont pas manqué de cerner en quoi les formes traditionnelles de la démocratie (représentative, participative, consultative) n'étaient plus appropriées pour faire face au monde actuel caractérisé par la mondialisation et la libéralisation des échanges. En effet, sous la pression des budgets déficitaires dans plusieurs pays, la place de plus en plus grande faite au secteur privé dans la prestation des services publics se fait au détriment de la transparence des processus, de l'imputabilité des gouvernements et du respect des principes d'équité. Les personnes et les communautés les plus exclues de l'accès aux services publics sont aussi celles qui sont les moins bien représentées politiquement et les moins intéressées par le politique. Selon plusieurs panélistes, surtout dans le monde les mécanismes de participation et de consultation publique sont en voie de devenir de simples « procédures cosmétiques » qui ne permettent pas d'engager les acteurs marginalisés dans les processus décisionnels, ni d'engager les gouvernements face à ces acteurs.

En référence aux grands objectifs liés à la réduction des disparités dans le monde qui figurent dans la Déclaration du Millénaire de l'ONU<sup>1</sup>, la quinzième thèse selon laquelle les nouveaux défis démocratiques passeraient dorénavant par un processus « d'empowerment », c'est-à-dire par le renforcement des capacités de prise en charge et de résilience, voire des capacités d'entre-



## Bibliographie

orientations de l'État, des modifications profondes aux règles du marché ou de nouvelles valeurs sociales qui téléscopent les anciennes facilitent ou créent des obstacles à l'institutionnalisation. En ce sens, les institutions sociales sont également le produit des initiatives et de la coopération des acteurs sociaux.

Bouchard, M.-J. et M. Hudon, 2004. *Le logement coopératif et associatif comme innovation émanant de la société civile*, Congrès international du CIRIEC, Lyon, septembre 2004.

Cloutier, J., 2004. *Qu'est-ce que l'innovation sociale?* Montréal : Cahiers du CRISES, n° ET0314, 58 p.

Fontan, J.-M., J.-L. Klein et D.-G. Tremblay, 2005. *Innovation socioterritoriale et reconversion économique* : Le cas de Montréal, Paris : L'Harmattan.

Hollingsworth, J. R. 2000. "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations" dans *Review of International Political Economy*, 8:4, pp. 595-644.

Scott, W. R. 2001. *Institutions and Organizations*, Thousands Oaks, London and New Delhi: Sage Publications.

Selznick, P. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'" dans *Administrative Science Quarterly* 41: juin : pp. 270-277.

*Quarterly* 41: juin : pp. 270-277.

d'institutionnalisation lorsque les relations entre le syndicat et l'employeur s'inscrivent dans des normes nouvelles, ment prescrites et reconnues comme étant légitimes. À travers le processus d'innovation, de nouvelles formes relationnelles se développent et initient une forme inédite de co-dépendance entre les acteurs.

## Conclusion

Dans cet article, nous avons vu comment quelques expériences d'initiativistes locales entreprises par des acteurs sociaux ont le pouvoir de transformer les institutions. Ces expériences sont associées à l'émergence de patrons socialement intégrés, ordonnés, stables, issus d'activités instables et faiblement organisées. Le lien entre les innovations et les institutions se fait en deux temps. D'abord, pour qu'une innovation sociale soit possible, il faut que le système institutionnel soit ouvert et puisse reconnaître les lacunes sur le plan des performances et des modalités d'action. Les acteurs doivent ensuite bénéficier de l'autonomie nécessaire à la création de modalités nouvelles en développant des liens avec d'autres acteurs, souvent en provenance d'autres milieux, parfois même en rivalité et en opposition. Ces acteurs réunis en réseaux peuvent mettre en place des solutions à des problèmes économiques et sociaux de divers ordres. Ces solutions doivent alors déborder du cadre dans lequel elles ont pris forme et être appropriées par une multitude d'acteurs sociaux qui leur accordent une légitimité. Survient alors, dans un deuxième temps, un processus d'institutionnalisation de l'innovation sociale qui permet alors de perpétuer les nouveaux arrangements. L'État, le marché ou l'appropriation de valeurs et de connaissances nouvelles par les acteurs sociaux qui président à la constitution de normes ou de règles servent d'assises à l'institutionnalisation des innovations sociales. De nouvelles

du commerce international ont présidé à la légitimité de l'innovation. En effet, quand le marché s'est refermé et que les emplois ont été affectés, l'accord entre les parties s'est morcelé et les employés ont refusé de s'engager plus à fond dans le processus d'innovation, le conduisant ainsi à sa dérive. Règle générale, le marché ne légitime l'innovation que si elle soutient la croissance. Dans le cas contraire, l'innovation devient un compromis boiteux qui se révèle inefficace.

Dans le cas présent, l'innovation sociale reposait sur un ensemble de règles et de normes procédurales où le consentement s'était construit lentement par des ententes reconduites portant sur le travail quotidien. De nouvelles routines s'étaient confiées même si les acteurs ne s'entendaient plus sur le sens à accorder à l'innovation. Chaque acteur comprenait la logique de l'autre même s'il ne l'assimilait guère à la sienne. Mais les positions de chaque partie étaient pragmatiques : elles cherchaient avant tout à s'entendre et à développer des liens substantiels sur divers aspects du travail : la variation des tâches, l'autonomie dans le travail, la prise de responsabilité, les règles de coordination, les normes de coopération, etc. L'importance était de conduire à une plus grande satisfaction des ouvriers et à une amélioration des rendements au travail, de la qualité des produits et des délais de production. En ce sens, le pragmatisme a assigné un sens à la coexistence d'acteurs. Ceux-ci désiraient perpétuer le lien à travers les valeurs qui avaient guidé la négociation : le maintien des emplois, l'amélioration de la productivité, l'autonomie des acteurs et des relations fondées sur la confiance mutuelle. Ce sont les relations créées qui ont formé l'innovation sociale, laquelle s'est perpétuée via des activités durables et persistantes qui ont pris place dans des univers relationnels constants et prévisibles. On peut parler d'un début

Cet exemple illustre comment les institutions publiques ont été transformées afin de faire une place à une innovation qui participe à la formation d'une nouvelle citoyenneté. Ce type d'expérience s'appuie sur la société civile, il fait place à de nouvelles formes organisationnelles et à de nouveaux arrangements institutionnels. On voit comment l'appartenance d'une nouvelle gouvernance peut conduire à une redéfinition du rôle de l'État, à la suite de l'institutionnalisation relative des pratiques et à la stabilisation du modèle. Par la reconnaissance institutionnelle, la phase de consolidation succède ainsi à la phase expérimentale lorsque les initiatives des mouvements sociaux quittent le terrain de la contestation des politiques publiques pour s'engager dans l'innovation sociale.

## L'innovation sociale et la dynamique organisationnelle

Le troisième exemple est issu des travaux de D. Harrison et N. Laplante (2002). Il montre comment les innovations dans le monde du travail peuvent s'encaster dans la dynamique organisationnelle d'une entreprise manufacturière. Dans cet exemple, l'itinéraire de l'innovation sociale est marqué par de nombreuses transformations d'habitudes et de routines en des actions inédites dans l'organisation. Ici, l'innovation a pris deux formes interrelées mais autonomes dans leur mode de régulation : le travail d'équipe, qui s'est inscrit comme projet fondateur de l'innovation sociale, et le partenariat qui a permis de recadrer les relations entre le syndicat et la direction de l'entreprise. L'étude montre comment les acteurs s'entendent sur la procédure, notamment en mettant en place un code de conduite. Contrairement aux exemples précédents, ici c'est le marché qui a servi d'assise institutionnelle. L'état du marché et la transformation des règles

et de fléchissement des politiques gouvernementales en matière de logement. Tout comme dans le cas précédent, les innovations en matière de logement collectif se sont appuyées sur les vertus de la propriété individuelle et sur les forces du marché afin de réguler l'offre de logement. L'État avait contribué à favoriser le logement public et coopératif à travers des programmes de soutien, mais ces programmes centralisés et bureaucratisés n'avaient guère misé sur la participation des citoyens. C'est le mouvement social né de la crise du logement qui a permis la propriété collective et l'appropriation des processus de développement et de gestion. Pour ce mouvement, le développement économique doit être associé au développement social, et le mode collectif de prise en charge du logement permet d'atteindre cet objectif d'intérêt général. En cela, ce mouvement de citoyens représente une forme d'innovation sociale dans le secteur de l'économie sociale. Le mode d'institutionnalisation de ces interventions diverses des citoyens est ensuite passé par le soutien de l'État. Remplaçant son mode centralisateur et bureaucratique, le gouvernement provincial a fait le choix d'un partenariat avec la communauté en soutenant les initiatives du milieu et en favorisant des compétences indépendantes plutôt que de développer une société d'État. Dans ce modèle partenarial, ce sont les motivations des acteurs sociaux qui ont servi d'appui aux politiques d'habitation. Ce modèle continue de générer des initiatives communautaires, tant pour répondre à des nouveaux besoins sociaux que pour générer de nouveaux moyens de financement. Cet exemple montre comment les acteurs sociaux et les administrations publiques ont réussi à faire converger leurs objectifs. Cependant, la mise en concurrence des acteurs pour le financement et la promotion présente toujours le risque de défler ce modèle partenarial.

innovatrices sur un territoire donné. Ces acteurs sont parvenus à changer le cadre institutionnel du territoire à travers un projet collectif fortement structurant, plutôt que d'attendre l'action des forces du marché, comme le veut la tendance dominante dans les pays capitalistes. Ces initiatives ont été possibles parce que l'État (fédéral, provincial et municipal) y a consenti en appuyant les valeurs de coopération et de partenariat qui y étaient mises de l'avant.

Cette coalition, que l'on croyait solide, s'est cependant fragilisée à la suite de l'élection d'un gouvernement misant davantage sur le secteur privé et les forces du marché. Ce nouveau gouvernement a choisi de se retrancher des coalitions diverses développées au cours des ans. Le mouvement syndical et d'autres mouvements sociaux participant de cette coalition se sont toutefois repositionnés afin de défendre les acquis, notamment la participation et les partenariats avec d'autres milieux. Ces expériences d'innovations sociales territoriales n'ont pas été institutionnalisées (c'est-à-dire les acquis n'ont pas été ancrés dans des formes normées ou régulées concédant un caractère d'habitude, de légitimité et de robustesse). Toutefois, les expériences qui ont pris naissance durant la décennie 1990 n'ont pas été menacées parce qu'elles ont maintenu une logique de coalition locale en tant que mode de gouvernance.

## L'innovation sociale et l'offre de logement social

Le deuxième exemple est issu des travaux de M. Bouchard et M. Hudon. Il consiste en l'analyse du secteur du logement communautaire de nature associative et coopérative qui est né dans le giron de la gouvernance partenariale au Québec. Ce mouvement



technique, qu'il est bien défini et que la réponse émerge rapidement, la solution devient claire et elle transite alors parmi les répertoires des principes institutionnels existants. Par ailleurs, si la solution n'émerge pas de façon aisée, un défi nouveau s'impose, ce qui requiert un apprentissage pour tous les acteurs impliqués. Personne ne peut imposer unilatéralement une solution aux autres. Il faut débattre, provoquer, amener de nouvelles idées et se soumettre à un nouvel apprentissage social. Des fragments d'institutions préexistantes sont réunis par une coalition d'acteurs dans un processus d'innovations.

La capacité d'une société à innover varie selon la configuration institutionnelle qui facilite ou contraint l'innovation (Scott, 2001). Les réseaux sociaux prennent ensuite le relais, mais ces derniers ne sont pas spontanés; ils naissent des réseaux existants dans les syndicats, les associations volontaires, les mouvements sociaux, les coopératives, les organisations philanthropiques, les milieux d'affaires, les gouvernements. Il s'agit d'un long processus d'apprentissage et de micro-arrangements. Cela suppose une rupture avec certaines institutions existantes, car innover amène à s'opposer à l'ordre établi et à apporter quelque chose de nouveau tout en s'ancrant dans des règles qui permettront quand même aux innovations de croître et de se diffuser, d'où la complexité des innovations sociales.

Ce processus vaut tant pour les innovations sociales dans le secteur privé que dans le secteur public et celui de l'économie sociale. Cependant, le secteur de l'économie sociale présente davantage de possibilités pour l'innovation sociale, car c'est le secteur le moins balisé, le moins institutionnalisés. Il offre les plus grandes marges de manœuvre aux acteurs qui peuvent innover sans être contraints par le poids des règles existantes. C'est l'inverse dans le secteur public qui est

encasté dans une logique de hiérarchie et de contrôle politique qui peut limiter l'innovation sans toutefois l'empêcher. En effet, dans l'administration publique, il existe plusieurs innovations sociales qui misent sur une transformation des valeurs, de l'éthique et de la notion d'imputabilité pour améliorer le service public. Pour sa part, le secteur privé est impliqué dans une logique de performance qui circonscrit l'innovation sociale à des exigences de rendement économique. Dans le secteur privé, il existe cependant des innovations sociales fort importantes comme le commerce équitable, le développement durable, la responsabilité sociale de l'entreprise et d'autres formes de partenariats telle que la concertation patronale/syndicale par exemple. Quant au secteur de l'économie sociale, il s'inscrit dans une logique de rapports de proximité et de réciprocité qui accommode plus aisément l'innovation sociale. Cette logique met en valeur le capital social, la citoyenneté, la démocratie, la responsabilité sociale et individuelle, la responsabilité de l'entreprise et de l'État ainsi que la cohésion sociale.

Les configurations institutionnelles dans une société donnée aplanissent les différences entre les secteurs de telle sorte que les innovations sociales qui émergent dans l'un ou l'autre présentent des aspects communs. Au Québec notamment, le mouvement syndical s'est associé à d'autres mouvements sociaux pour faire émerger des innovations sociales dans les trois secteurs (privé, public, économie sociale) en faisant de la participation des employés ou des usagers le point focal. De façon générale, les innovations se déploient dans un ensemble d'arrangements institutionnels en suivant le principe de la dépendance de l'itinéraire choisi (path dependency). Ces arrangements institutionnels s'accordent et mettent de l'avant des principes de concordance entre les innovations qui se produisent dans plusieurs arènes

## L'innovation sociale et la reconversion économique du territoire

Le premier exemple est issu des travaux de J.-M. Fontan, J.-L. Klein et D.-G. Tremblay (2005). Il consiste en l'examen de la reconversion économique de trois districts de Montréal sous l'angle de l'innovation socio-territoriale, dans une période où la ville traversait une crise profonde de sa structure productive. C'est grâce aux trajectoires innovantes de certains acteurs socioéconomiques que la ville a pu se sortir du bouclier. En effet, Montréal a été la scène d'un processus spécifique d'arrangements entre des acteurs locaux qui ont procédé à la reconversion économique en investissant dans la création et le développement d'entreprises, en s'engageant dans des initiatives locales de gouvernance et en inventant des formes d'intervention pour contribuer au développement de la collectivité. Il s'agissait d'une coalition socio-économique spécifique qui apparaît aujourd'hui comme un modèle difficilement reproductible ailleurs tant il est ancré dans la réalité institutionnelle du Québec. Ce modèle s'appuie sur la participation partenariale et collective d'acteurs sociaux d'origines diverses (acteurs privés, acteurs publics et acteurs communautaires) qui se rejoignent dans des trajectoires

simultanément. L'institutionnalisation est réalisée quand une organisation atteint un caractère spécifique à travers l'émergence de formes distinctives, de processus et de stratégies inédits (Selznick, 1996). Des choix sont faits par les acteurs en vertu des arrangements institutionnels dont les coûts de sortie, de retrait ou d'abandon sont jugés très coûteux. Dès qu'un choix s'opère, un effet de « verrouillage » se produit (Hollingsworth, 2000). Ces propos peuvent être illustrés par trois exemples d'innovations sociales et leur effet à long terme.

## Les

## innovations sociales et

l'institution-  
nalisationQuelques  
pratiques  
émergentesDenis Harrisson  
Université du Québec à Montréal

Denis Harrisson est professeur à l'École des sciences de la gestion et directeur du Centre de recherche sur les innovations sociales de l'Université du Québec à Montréal.

**A**l'époque où l'État providence intervenait afin de résoudre les problèmes économiques et sociaux et promouvoir le développement social, on parlait peu d'innovation sociale bien que le terme soit utilisé depuis la décennie 1970 (Cloutier, 2004). Aujourd'hui, l'innovation sociale est un concept appliqué de façon courante d'abord en recherche et, de plus en plus dans les orientations et l'élaboration des politiques gouvernementales. Toutefois, le processus de création des innovations sociales et la manière dont elles s'intègrent peu à peu dans la société en devenant des modes de régulation ou de fonctionnement habituels et routiniers sont encore peu connus. Pourtant il y a quelques innovations sociales développées au cours des quinze dernières années qui se sont institutionnalisées. Dans cet article, il sera question de l'émergence des innovations sociales, de leur diffusion dans la société et de leur institutionnalisation. Trois exemples dégagés des travaux récents de chercheurs du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) permettront d'illustrer ces propos.

## Qu'est-ce que l'innovation sociale?

Les innovations sociales sont de nouvelles réponses ou de nouvelles solutions à des problèmes économiques et sociaux. Elles présentent une particularité par rapport à d'autres types d'interventions qui visent les mêmes fins, car elles suggèrent des solutions qui impliquent de nouvelles associations ou de nouvelles formes de mobilisation des acteurs. En s'appropriant des solutions, les acteurs impliqués acquièrent de nouvelles compétences. En ce sens, ils ne sont pas passifs, ils participent, ils créent, ils échangent entre eux, ils négocient. Ils développent un nouveau capital social à travers l'émergence de liens de réciprocité. La confiance qui en résulte

## Le rôle des dynamiques institutionnelles

est une condition favorable à l'émergence des innovations sociales. Ces processus d'innovation ont été bien documentés au cours des années. Les recherches qui ont traité de cette question se sont largement inspirées du processus d'innovation technologique et, dans une moindre mesure, du processus d'innovation organisationnelle. La question a également été traitée sous l'angle des caractéristiques des organisations et des attributs des acteurs qui innovent. Nous sommes maintenant capables d'identifier les organisations qui peuvent innover. Mais qu'en est-il au plan d'une société ou d'un pays? Y a-t-il des caractéristiques propres à une société qui font que celle-ci est plus innovatrice qu'une autre? Pourquoi après la création, l'innovation ou le développement d'innovations, on assiste dans certains cas à une diffusion assez large, alors que dans d'autres cas l'innovation demeure un processus local, sans partage et sans élargissement à d'autres groupes sociaux ou à d'autres territoires? Cet aspect de l'innovation doit être traité sous l'angle des institutions.

En effet, l'innovation est issue d'activités volontaires et émergentes, que l'on peut associer à des dynamiques institutionnelles particulières. Chaque étape du processus de création d'une innovation est ancrée dans les institutions existantes et c'est pourquoi on peut affirmer que la source première des innovations provient des ouvertures, des possibilités, des ressources, des règles, des normes sociales, des valeurs ou des connaissances qui sont véhiculées par les institutions. Le point de départ d'une innovation prend sa source dans la reconnaissance, par les acteurs, que les règles habituelles ne fonctionnent plus, qu'elles ne remplissent plus leur fonction initiale de légitimité ou d'obligation de performance. Si le problème est d'ordre



# Capital social : entrepreneurs, mouvements coopératifs et institutions

Le capital social serait-il le chaînon manquant de l'économie? Dans ce nouveau livre indispensable, les auteurs font valoir qu'un facteur de production qu'on oublie souvent, le capital social, est aussi essentiel aux décisions économiques que le sont d'autres facteurs traditionnels de production comme le capital physique, financier et humain. La théorie et la pratique en examinant les principaux facteurs qui déterminent l'entrepreneuriat, les mouvements coopératifs ainsi que la création et la destination du capital social.

Truman Lind Haave Kvinnestad  
Evert Ringgaard Svendsen, 2005, *The  
Capital Entrepreneurship, Co-operative  
Movement and Institutions*, Edward Elgar

- Projet de recherche sur les politiques (PRP), 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, Ottawa, PRP.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Rifkin, J. 1995. *The End of Work*, New York, Putnam.
- Salamon, L. S. Sokolowski, et R. List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Small Business Service (Royaume-Uni), 2005. *A Survey of Social Enterprises across the UK*, Londres, Department of Trade and Industry.
- Williams, C. C., et J. Windbank. 2002. « Why Do People Engage in Paid Informal Work? A Comparison of Higher & Lower Income Urban Neighbourhoods in Britain », *Community, Work & Family*, vol. 5, n° 1, pp. 67-83.
- Woolcock, M. 1998. « Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, n° 2, avril 1998, pp. 151-208.
- Granovetter, M. 1973. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-80.
- Granovetter, M. 1985. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol. 91, n° 3, pp. 481-510.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1999. *Social Enterprises*, Paris, OCDE.
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*, New York, Kinehart and Co.
- Projet de recherche sur les politiques (PRP), 2004. *Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale - Cadre proposé de politique et d'analyse*, document de proposition de projet du PRP, août 2004, Ottawa, PRP.
- Argyle, M. 1991. *Co-operation: The Basis of Sociability*, Londres, Routledge.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Co-operation*, New York, Basic Books.
- Birchall, J. 1988. « Time, Habit and the Fraternal Impulse » dans M. Yound (dir.), *The Rhythms of Society*, Londres, Routledge.
- Borzaga, C. et A. Santuari. 2003. « New Trends in the Non-Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship », dans OCDE (dir.), *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, Paris, OCDE, pp. 31-59.
- CONSCISE. 2003. *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe*, rapport de projet final déposé à la Commission européenne <www.conscise.info>.
- Department of Trade and Industry (Royaume-Uni), 2002. *Social Enterprise: A Strategy for Success*, Londres, HMSO <www.dti.gov.uk/socialenterprise>.
- DiMaggio, P., et W. Powell. 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 411-424.
- Granovetter, M. 1973. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-80.
- Granovetter, M. 1985. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol. 91, n° 3, pp. 481-510.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1999. *Social Enterprises*, Paris, OCDE.
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*, New York, Kinehart and Co.

du marché dans les sociétés qui ne connaissent pas encore l'État providence. Leur formalisation rapide en une variété d'associations ou de sociétés mutuelles, de sociétés de prévoyance et de coopératives de crédit, toutes encadrées juridiquement, témoigne non seulement de leur efficacité dans leur domaine d'action, mais aussi de leur capacité à jeter des ponts entre les plus défavorisés et le reste de la société. L'émergence de ces activités permet l'inclusion sociale des individus et des groupes qui ont déployé des efforts importants pour qu'elles voient le jour.

Lorsque les démocraties libérales d'après-guerre ont entamé l'édification de l'État providence, elles se sont appuyées sur les réalisations du tiers secteur. Mais la gamme étendue des services de l'État providence a contribué à faire diminuer la demande et le besoin d'associations et de sociétés mutuelles. C'est seulement récemment, depuis le retrait de l'État providence, que des voix s'élèvent pour réclamer une reconstruction de telles entreprises sociales afin qu'elles deviennent les nouveaux prestataires de services publics.

Paradoxalement, dans les dernières années, plusieurs démocraties occidentales ont connu une dé-mutualisation de la plupart des anciennes organisations mutuelles, comme les associations d'épargne immobilière qui, à dire vrai, s'étaient formalisées au point de perdre contact avec leurs racines, leur mission sociale et leurs membres. Assistons-nous à l'émergence d'une

nouvelle vague d'entreprises sociales? Ces entreprises sociales prendront-elles racine dans les strates troubles des zones d'ombre des parcours de vie? Pourront-elles conserver leur vitalité lorsqu'elles émergeront de la pénombre?

**Quelles leçons tirer pour les politiques publiques?**

Il apparaît clairement que des relations saines avec les institutions sociales importantes d'une société à différentes étapes du parcours de vie témoignent de l'inclusion sociale. La qualité des relations qu'entretiennent Olivia avec les institutions formelles nous en dit long sur sa condition. Même un farouche défenseur des groupes d'entraide dans les collectivités défavorisées admettra que la pauvreté en soi ne rapproche pas forcément les gens. Le capital social affectif fort, présent dans nombre de ces collectivités, peut ultimement engendrer une insularité hostile et une inclusion bornée qui maintient l'état d'exclusion sociale. Dans la même mesure des activités et des relations présentes dans les zones plus sombres du tiers secteur et leur importance dans l'apport de ressources tout au long du parcours de vie, risquerait de nous priver d'une photographie de la façon dont se créent les liens avec les institutions sociales importantes. Des innovations sociales peuvent émerger des zones d'ombre.

Les politiciens à la tête d'États providence en difficulté budgétaire semblent placer beaucoup d'espoir dans la

## Bibliographie

capacité de l'économie sociale à offrir une nouvelle génération de services publics. Ce faisant, les véritables atouts de l'économie sociale comme instrument de lutte à l'exclusion sociale risquent d'être négligés. L'économie sociale n'est pas seulement constituée d'organisations formelles offrant divers services; elle inclut également de nouvelles organisations qui développent de nouvelles solutions aux problèmes locaux. Le potentiel d'innovation des entreprises sociales prend racine dans les zones moins visibles du tiers secteur, où de nouvelles activités, façons de faire et relations émergent de besoins qui ne pourraient être comblés efficacement autrement. Les gouvernements doivent réfléchir au meilleur moyen d'encourager la formation d'organisations qui s'attaquent aux problèmes complexes tels que l'exclusion sociale, et aux moyens d'offrir les services.

Les acteurs des politiques publiques doivent délaisser les apparences et la rhétorique pour centrer leurs efforts sur ce qui existe dans l'ombre des quartiers défavorisés. Ils doivent prêter attention aux initiatives mises sur pied par des gens ordinaires et comprendre comment elles leur ont permis de créer des liens avec le reste de la société.



prises de façon plus holistique en étu-  
diant la façon dont elles intègrent le  
comportement économique. Cette  
approche est associée aux travaux de  
l'anthropologue et économiste Karl  
Polanyi, pour qui la réciprocité est le  
moteur de l'activité du tiers secteur, à  
la manière du profit pour le secteur  
privé et de la redistribution pour le  
secteur public.

Dans son œuvre magistrale de 1944,  
*La grande transformation*, Polanyi  
affirme que [Traduction] « la décou-  
verte marquante de la recherche histo-  
rique et anthropologique récente est  
que l'économie humaine, de façon  
générale, fait partie intégrante des  
relations sociales. Les actions de  
l'homme ne visent pas la possession  
des choses matérielles elles-mêmes,  
mais plutôt le maintien de son  
statut social, la réponse à ses besoins  
sociaux et la préservation de ses actifs  
sociaux » (Polanyi, 1944, p. 53).

La rationalisation du comportement  
issue de la vision de Polanyi dépasse  
la thèse de *l'homo economicus*. Si la  
maximisation des profits et la redistri-  
bution animent respectivement les  
acteurs des secteurs privé et public,  
c'est l'idée de réciprocité qui est le  
moteur du comportement dans le tiers  
secteur. Selon Polanyi, la réciprocité  
implique la production personnelle de  
biens et de services comme contribu-  
tion dans le cadre d'une division du  
travail plus vaste, au sein de laquelle  
le facteur de motivation principal  
n'est pas le gain ou le profit personnel,  
mais bien la crainte du mépris, de la  
perte de prestige social, voire même  
de l'ostracisme pouvant découler  
d'une absence de cette contribution  
réciproque de l'individu. En bout  
de ligne, c'est bien ce qui incite une  
personne à payer, son tour venu, la  
tournée à ses amis dans un bar.

Bien que les motivations du comporte-  
ment de réciprocité fondé sur la

coopération et les actions d'assistance  
réciproque ne soient pas analysées de  
manière explicite par Polanyi, celles-ci  
occupent une place importante  
chez d'autres auteurs (Argyle, 1991;  
Axelrod, 1984; Birchall, 1988). On  
comprend généralement l'idée de réci-  
procité selon l'expression « donnant-  
donnant », une transaction mutuelle  
entre deux parties qu'on qualifie de  
réciprocité équilibrée. La réciprocité  
généralisée, une version élargie de  
la réciprocité équilibrée, affirme que  
l'assistance ou les comportements  
altruistes envers certaines personnes ne  
sont pas retournés par celles-ci, mais  
bien par d'autres personnes, en temps  
et lieu, sans que ces dernières ne soient  
nécessairement au courant de la pre-  
mière action altruiste. Cette forme de  
réciprocité est spécialement répandue  
à l'intérieur des réseaux familiaux ou  
d'amis ou encore dans les collectivités  
et les quartiers où les habitants sont  
très proches. Ainsi, comme le dit  
Putnam, [Traduction] « la réciprocité  
généralisée est la pierre de touche du  
capital social » (2000, p. 134).

La réciprocité généralisée unit et  
intègre l'ensemble des actions et des  
relations au sein du tiers secteur. Notre  
compréhension de la production et de  
la consommation de biens et services  
au sein de ce troisième secteur, qu'elle  
soit rémunérée ou non et qu'elle  
prenne place à l'intérieur de l'économie  
sociale, de l'économie communautaire,  
de l'économie de quartier ou de l'éco-  
nomie familiale, s'appuie sur l'idée que  
les transactions qui s'y déroulent sont

motivées par le principe de réciprocité  
généralisée. Par ailleurs, bien que la  
recherche d'un gain personnel soit  
un facteur de motivation de l'éco-  
nomie illégale (elle fait donc partie  
du secteur privé), plusieurs ont  
affirmé de manière persuasive, avec  
faits à l'appui, qu'une partie des acti-  
vités illégitimes payées en argent sonnant  
qui s'y déroulent sont motivées par le  
principe de réciprocité (et ce, même  
si l'argent transite par un tiers – voir  
Williams et Winddebank, 2002).

Notre thèse s'appuie fortement sur  
l'idée, décrite au schéma 2, que bon

*L'économie sociale n'est pas seulement constituée d'organisations  
formelles offrant divers services; elle inclut également de nouvelles  
organisations qui développent de nouvelles solutions aux problèmes  
locaux.*

nombre d'activités, relations et pro-  
cessus du tiers secteur évoluent dans  
l'ombre et ne sont ni formels, ni  
institutionnalisés. Une large part de  
ces activités invisibles fondées sur la  
réciprocité généralisée jouent un rôle  
important auprès des individus aux  
prises avec des difficultés. Elles reflè-  
tent et prennent appui sur un capital  
social affectif fort, représentant ainsi  
une forme d'entrepreneuriat collectif  
des gens ordinaires au sein duquel  
peuvent émerger des entreprises  
sociales. Evidemment, il en a toujours  
été ainsi. Depuis l'industrialisation, les  
travailleurs défavorisés de nombreuses  
collectivités et quartiers ont dû unir  
leurs forces pour surmonter les diffi-  
cultés. Si les associations d'épargne et  
les associations d'épargne immobilière,  
autres associations similaires résultent,  
au départ, d'efforts improvisés et  
isolés, ils procurent rapidement une  
protection efficace contre les rudesses

L'économie sociale et l'économie parallèle du tiers secteur



sociale en ayant recours à des définitions communément acceptées de l'entreprise sociale. Une telle approche confine cependant l'économie sociale à un secteur bien précis et peut pousser à l'isomorphisme quand vient le temps de déterminer les types d'organisations pouvant légitimement faire partie de ce secteur (DiMaggio et Powell, 1983). L'économie sociale devient alors pour Olivia une simple ressource dans son parcours de vie. C'est comme si ni elle, ni aucun de ses concitoyens n'était partie prenante à la création ou re-création d'entreprises sociales. En résumé, une vision trop institutionnaliste, surtout si elle met l'accent sur les institutions formelles, risque d'ignorer une panoplie d'activités, de processus et de relations

occupant l'espace entre l'individu et l'institution sociale. Une bonne compréhension de cet espace est essentielle à une lutte efficace contre l'exclusion sociale, puisque la création et le développement d'institutions dépendent des actions coordonnées des individus. Ainsi, nous affirmons que l'approche relationnelle, appliquée à l'économie sociale, nous permet de mieux percevoir les relations externes entre l'économie sociale et, par exemple, l'État. Elle permet également de cerner les relations internes entre des activités spécifiques des entreprises sociales et les autres activités du tiers secteur. D'ailleurs, plutôt que de concevoir ce dernier comme une entité comptant plusieurs sous-secteurs, il convient

Au cours des dernières années, la thèse voulant que les comportements économiques fassent partie intégrante de certains types de relations sociales s'est affirmée grâce aux travaux de Mark Granovetter (1973; 1985). Plus spécifiquement, ses recherches ont fait état de l'importance des liens faibles pour le développement économique, soulignant ainsi le rôle du capital social dans le développement économique (Woolcock, 1998). Une thèse plus ancienne avait déjà soutenu que ces relations sociales peuvent être com-

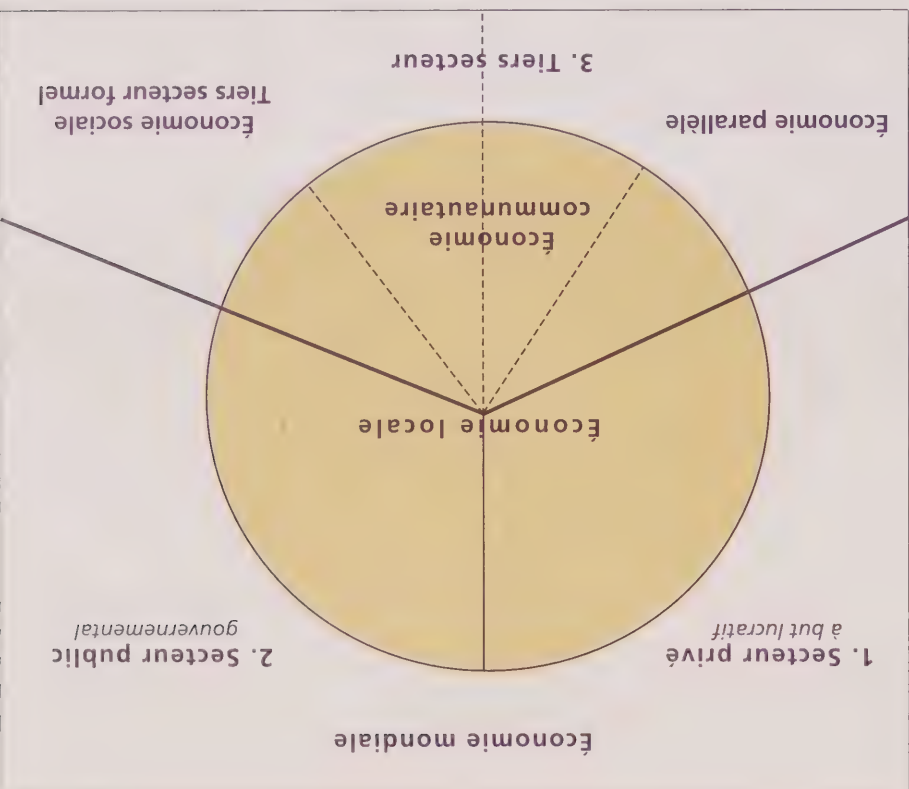
### parcours de vie

### L'économie sociale, le troisième système et les

mieux de parler d'un ensemble d'activités variées reliées entre elles et qui peuvent (mais pas obligatoirement) mener à la création d'une institution sociale, partie visible de ce secteur plus vaste qu'est l'économie sociale (voir le schéma 2). Le schéma 2 attire notre attention sur les activités et processus qui donnent naissance à l'économie sociale. Dans ce cas, le type et la nature des relations sociales qui regroupent les activités économiques des sphères publiques, privées et du tiers secteur sont primordiales. Qu'est-ce qui pousse les individus et les groupes à mettre leurs ressources en commun, à répondre aux besoins cernés, à prendre des risques, à innover et à se développer comme ils le font? Répondre à cette question améliorera notre compréhension de la manière dont les entreprises sociales voient le jour et nous aidera à évaluer comment contribuer à la création de ce type d'entreprises utiles pour la communauté. Nous disposerons ainsi d'une perspective sur les entreprises sociales tout à fait différente de celle issue de la privatisation d'anciens services publics.



FIGURE 1 Comprendre l'économie sociale



1999, p. 2033). Cet éventail d'organisations se compose d'entreprises sociales, que l'OCDE définit comme [Traduction] « toute activité privée visant l'intérêt public, organisée sous une forme entrepreneuriale, dont le but premier n'est pas la maximisation des profits, mais l'atteinte d'objectifs économiques et sociaux et qui peut apporter des solutions novatrices aux problèmes d'exclusion sociale et de chômage » (OECD, 1999, p. 10). Ce qui manque à cette définition, qu'a adoptée le gouvernement britannique (RU, 2002), c'est la question de la propriété et du contrôle des entreprises sociales. Dans plusieurs autres pays, la question de la propriété et du contrôle des entreprises sociales sur une base réciproque et démocratique fait partie intégrante de la définition de

L'entreprise sociale (CONSCISE, 2003). Là aussi, des divergences d'opinions existent quant aux types d'organisations devant faire partie de cette définition. Ces divergences ne sont pas seulement le fruit de spécificités légales ou culturelles des différents pays puisqu'on les retrouve parfois à l'intérieur d'un même pays (par exemple, au Royaume-Uni, certains observateurs considèrent les « Local Exchanges Trading Systems » et les « Timbunks » comme des entreprises sociales, alors que d'autres les considèrent comme des entités commerciales) en se basant sur des définitions juridiques ou qui font autorité. Plus fondamentalement, on peut identifier les types d'organisations qui devraient faire partie de l'économie

### Le portrait d'ensemble – Un troisième système?

L'attention plus soutenue à l'endroit de l'économie sociale est corollaire de sa prépondérance accrue dans les politiques publiques des démocraties occidentales. En France, en Belgique, au Royaume-Uni, en Irlande et dans bien d'autres pays européens, l'économie sociale occupe une place importante dans les politiques gouvernementales. Ceci est également vrai des politiques et programmes de l'Union européenne. Le gouvernement canadien, pour sa part, a reconnu plus récemment la pertinence de l'économie sociale comme champ de politiques publiques distinct.

Des divergences demeurent quant à la nature exacte de l'économie sociale. Considérer l'économie sociale comme une partie distincte du tiers secteur, cette partie de l'activité économique et sociale à l'intersection des secteurs exclusivement privés et publics (voir schéma 1), permet de saisir l'importance des relations présentes à l'intérieur et à l'extérieur du tiers secteur dans l'émergence de l'économie sociale. Par ailleurs, nous soutenons que la relation entre l'économie sociale et les secteurs d'activité économique commerciale et informelle est un domaine d'étude important et une préoccupation gouvernementale majeure.

Les expressions économie sociale et entreprise sociale sont souvent utilisées comme synonymes. Même lorsqu'on les distingue, l'économie sociale n'est considérée que comme la somme des ses parties, c'est-à-dire la somme des entreprises sociales qui la composent. Il paraît plus juste de concevoir l'économie sociale comme un [Traduction] « éventail d'organisations et de processus ne se conformant pas aux normes existant dans les secteurs public ou privé de l'économie » (Amin et coll.,

# L'économie sociale et les zones d'ombre des parcours de vie

Mel Evans

Middlesex University

Mel Evans  
est conférencier principal au  
Social Policy Research Centre,  
School of Health and Social Science,  
Middlesex University

L'étude des interconnexions (ou de la non connexion) entre les individus et les institutions au cours de leur cycle de vie est une

nouvelle approche de plus en plus populaire permettant d'évaluer les actifs à la disposition des individus pour faire face à l'exclusion sociale (PRP, 2004). L'élaboration plus raffinée d'une telle approche des parcours de vie comme outil de politiques publiques pose plusieurs défis dont la plupart ont trait à la relation entre les individus et les institutions sociales.

Il ne fait aucun doute que les institutions de même que les choix dont disposent les individus à l'endroit des institutions sociales auxquelles ils sont rattachés exercent une influence importante sur leur parcours de vie. Mais qu'entend-on au juste par institution sociale?

Les sciences sociales conventionnelles reconnaissent l'existence d'institutions sociales une fois que des relations et des pratiques précises se transforment en routines établies et que les individus, volontairement ou non, adoptent des rôles observables de manière objective. Un problème se pose avec cette approche traditionnelle : plus une société se diversifie, plus la gamme des différents points de vue s'élargit et plus le nombre de relations avec les institutions sociales augmente. En d'autres termes, la société devient plus complexe. Par ailleurs, en se concentrant sur les relations et pratiques existantes, l'approche traditionnelle a tendance à mettre l'accent sur l'inclusion sociale plutôt que sur l'exclusion.

À l'inverse, l'état d'exclusion sociale se caractérise par une absence de lien avec les institutions sociales reconnues. Prenons le cas d'Olivia, un personnage fictif dont l'histoire permet d'illustrer l'approche de politique sociale fondée sur les parcours de vie (PRP, 2004). Si cette histoire enrichit notre compréhension du phénomène, une question demeure : que fait Olivia lorsqu'elle

zone d'ombre.

Cela dit, nous devons maintenant examiner l'économie sociale, une institution sociale qui, depuis peu, retient de plus en plus l'attention au niveau international. Nous tenterons de démontrer qu'une meilleure compréhension du lien entre cette institution sociale émergente et les autres institutions et processus qui l'entourent est essentielle à notre compréhension des parcours de vie et de l'exclusion sociale. Les observateurs s'entendent pour dire qu'un phénomène, appelé aujourd'hui « économie sociale », s'est développé partout dans le monde au cours des 25 dernières années (Amin et coll., 2002). Les études disponibles démontrent de plus en plus l'importance croissante de l'économie sociale dans plusieurs pays, dont le Canada (Salamon et coll., 2003; RU, 2005; PRP, 2005). Borzaga et Santuari (2003, p. 32) attribuent sa popularité et le regain d'intérêt porté au tiers secteur à une « crise de [...] l'État-providence en Europe [...] et aux développements innovateurs des organisations à but non lucratif depuis les années 1970 ». Cette approche rejoint les thèses affirmant que le secteur de l'économie sociale atténue les impacts de l'écart grandissant entre les travailleurs riches et les travailleurs pauvres, dans une économie post-industrielle où le travail rémunéré pour tous est chose du passé (Ritkin, 1995).



Novak, Julie. 2003. « New Trends in the

Non-Profit Sector in Australia: A Greater

Involvement in Employment and Social

Policies », *The Non-Profit Sector in a Changing*

*Economy*, OCDE.

Rosen, Harvey. 1985. « Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity », *Handbook of Public Economics*, vol. 1, A. Auerbach et M. Feldstein (dir.), Amsterdam, Hollande Septentrionale.

Stiglitz, Joseph. 1986. *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton.

Thurrow, L. 1974. « Cash Versus In-Kind Transfers », *American Economic Review*, vol. 64, pp. 190-195.

Tobin, James. 1970. « On Limiting the Domain of Inequality », *Journal of Law and Economics*, vol. 13, pp. 263-277.

Varian, Hal. 2003. *Intermediate Micro-economics*, 6<sup>e</sup> édition, New York, W.W. Norton.

## Note

1 M. Lyons est directeur du Australian

Nonprofit Data Project (ANDP). Il

représente l'Australie au Johns Hopkins

Comparative Nonprofit Sector Project. L'information qui lui est attribuée est

tirée de Lyons (1995) et de la correspon-

dance qu'il a entretenue avec le PRP. Les auteurs remercient M. Lyons pour

ses précieux commentaires.

## Conclusion

Grâce aux bons d'approvisionnement,

les ressources gouvernementales peu-

vent être dirigées directement vers les

fournisseurs de services de façon à

respecter l'approche populaire axée sur

la personne, décrite par de nombreux

observateurs comme une caractéristique

fondamentale de la nouvelle économie

sociale. En outre, un système de bons

suscite une forme de responsabilisa-

tion, l'affectation des ressources gou-

vernementales étant liée aux décisions

En soi, ces arguments suffisent pour

inclure le système de bons d'approvi-

sionnement dans les possibilités à

explorer dans le dossier de l'aide à la

prestation de biens et de services par

l'entremise des EES.

## Bibliographie

Baumol, William. 1986. *Superfatiness*, Cambridge, The MIT Press.

Becker, Gary. 1965. « A Theory of the Allocation of Time », *Economic Journal*, vol. 75, n° 299, pp. 493-517.

Canada, Projet de recherche sur les

politiques (PRP). 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, Ottawa.

Garfinkle, I. 1973. « Is In-kind Redistribution Efficient? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 320-330.

Hum, Derek. 1983. *Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario.

Lindsay, C. 1969. « Medical Care and the Economics of Sharing », *Economica*, vol. 36, pp. 351-362.

Lyons, Mark. 1995. « The Development of Quasi-Vouchers in Australia's Community Services », *Policy and Politics*, vol. 23, pp. 127-139.

qui autorise la concurrence entre les

entreprises à but lucratif et sans but

lucratif dépende de l'enjeu de poli-

tique publique en question. Dans

certains secteurs, comme celui du loge-

ment social, il peut exister un marché

solide et des fournisseurs bien établis

autres que des EES. Dans ce cas, les

politiques n'amélioreront peut-être pas

la situation si un seul fournisseur est

privilegié. En revanche, des entreprises

présentant les caractéristiques géné-

ralement associées aux EES, c'est-à-dire

une ouverture sur la collectivité et un

penchant favorable pour les initiatives

populaires, peuvent être mieux outi-

lées pour régler d'autres problèmes liés

aux politiques. Dans d'autres secteurs,

il est possible que les EES dominent

déjà le marché. Il pourrait alors être

approprié de fournir des bons unique-

ment aux EES, pour mettre en valeur

leurs caractéristiques intrinsèques

ou appuyer des réalités du marché

pouvant améliorer la situation.

## Secteurs éventuels à considérer pour l'élaboration de politiques

Tel qu'indiqué précédemment, les bons d'approvisionnement sont géné- ralement utilisés pour fournir des biens que tout le monde devrait normale- ment pouvoir – ou avoir le droit de – consommer dans notre société. Les services sociaux, en particulier l'édu- cation primaire et les soins médicaux, sont de bons exemples que l'on retrouve au Canada et aux États-Unis. Un autre exemple bien connu et largement étudié est le programme de timbres alimentaires aux États-Unis. Dans de nombreux pays, y compris au Canada, les entreprises d'économie sociale se sont déjà engagées dans le secteur des services relatifs au marché du travail, notamment dans l'aide à la recherche d'emploi.

conçu de façon à atteindre divers objectifs sur le plan de l'égalité, de l'équité, des besoins ou des intérêts publics. S'ils sont mal choisis, les paramètres risquent d'avoir des conséquences indésirables, voire non recherchées.

Les valeurs des paramètres influencent collectivement l'offre et la demande de biens et de services dans le cadre d'un programme donné. Le niveau d'aide et le taux de coassurance peuvent ainsi avoir un impact considérable sur la demande. Pour leur part, les types d'entreprises pouvant fournir les biens et les services, ainsi que la souplesse et la sévérité des normes et des processus d'agrément, auront une incidence sur l'offre. Si les paramètres du programme sont définis pour que la demande dépasse l'offre, de longues files d'attente sont à prévoir. Tous ces aspects doivent donc être examinés avant de mettre en œuvre une formule de bons d'approvisionnement.

## Applications plus générales impliquant les EES

De récentes expériences en Australie donnent une idée de ce qui peut se produire quand les entreprises à but lucratif et non lucratif se livrent concurrence. Au cours des dernières décennies, des changements dans le mode de financement des services de sécurité sociale et d'emploi ont été apportés dans ce pays pour réduire le monopole des organismes gouvernementaux dans la prestation des services et accroître la concurrence. Dans certains cas, ces initiatives consistaient à mettre en œuvre une forme de système de bons (Lyons, 1995). Les données recueillies à la fin des années 1990 sur les conséquences de certains de ces changements indiquent que les entreprises à but non lucratif ont accru leur part dans la livraison de services sociaux et de services d'employabilité financés publiquement aux dépens des organismes gouvernementaux et des entreprises à but lucratif (Novak, 2003), ce qui suggère que les EES sont en mesure de concurrencer les sociétés à but lucratif.

La situation est toutefois plus nuancée qu'elle n'y paraît à première vue. Mark Lyons, professeur d'économie sociale à l'Université technologique de Sydney en Australie, fait remarquer que pendant toute la période de mise en œuvre de ces réformes en Australie, les entreprises à but non lucratif ont enregistré une légère baisse générale dans la prestation de services sociaux et de santé, en particulier dans le domaine des services de garde où elles ont perdu du terrain. Selon lui, deux raisons expliquent cette baisse : le retrait de certaines formes de soutien qui, auparavant, étaient fournies exclusivement aux entreprises à but non lucratif et la difficulté de ces dernières d'obtenir du financement pour leurs investissements<sup>1</sup>. Dans l'ensemble, la situation en Australie révèle que, dans

un système de bons d'approvisionnement, les résultats sont incertains lorsqu'on les compare à but lucratif et les EES se livrent concurrence. Comparant encore le débat, certains faits démontrent que les modèles de bons d'approvisionnement s'adressant uniquement aux EES peuvent perturber le marché et nuire aux objectifs primordiaux d'élaboration de politiques. Par exemple, au Canada et aux États-Unis, malgré l'aide qu'ils apportent aux fournisseurs du secteur de l'économie sociale, certains programmes d'allocations au logement nuisent aux fournisseurs du marché commercial qui tirent un bénéfice moins élevé de la location et risquent d'abandonner le marché. Ce phénomène s'explique par l'orientation de la demande vers les fournisseurs de l'économie sociale qui sont les seuls à accepter les bons d'approvisionnement. Le déplacement des investissements privés a contribué à réduire davantage le nombre de logements non subventionnés. Cette situation va à l'encontre de l'objectif global d'amélioration de la situation du logement et fait ressortir les effets négatifs d'un mauvais choix de paramètres. Ces exemples illustrent quelques-uns des nombreux enjeux entourant la question d'autoriser ou non les entreprises à but lucratif à livrer concurrence aux EES. Leur exclusion peut avoir des conséquences négatives, mais leur inclusion peut aussi nuire aux efforts de soutien de l'économie sociale. Ce dilemme est peut-être insoluble et, dans ce cas, la formule de bons d'approvisionnement n'apparaît pas comme l'outil approprié pour soutenir l'économie sociale dans son ensemble, ni pour intégrer les EES dans le vaste réseau de la prestation des services. Toutefois, il est également possible que la pertinence d'une formule de bons



de la formule des subventions gouvernementales à certaines entreprises pour assurer des services précis, parce qu'elle détermine les personnes admissibles et les laisse choisir leurs fournisseurs.

## Exemples de formules de financement basées sur les bons

Les modèles de financement basés sur les bons existent déjà, à divers degrés, dans un certain nombre de secteurs où les EES sont présentes. En voici quelques exemples :

- *US Food Stamps Program (Programme américain de timbres alimentaires – avant 1979)*

Le programme permettait aux familles d'acheter des bons alimentaires d'une valeur donnée échangeables contre des aliments. Pour répondre aux besoins différents de chaque foyer, le prix des bons dépendait du revenu familial.

- *Logement social ou allocations au logement*

Ces programmes ont parfois utilisé la formule des bons, et bon nombre d'entre eux aux États-Unis offraient aux bénéficiaires des services de logement basés sur l'indexation du loyer sur le revenu.

- *Éducation*

Les bons ont également été utilisés pour financer les systèmes d'éducation, en tout ou en partie, notamment en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et dans un certain nombre de villes aux États-Unis. Conçus pour répondre à une variété d'objectifs (comme servir de mécanisme de distribution des fonds ou favoriser la concurrence pour améliorer les résultats dans les écoles publiques), ces diverses initiatives ont soulevé bien des controverses.

Ces exemples démontrent la souplesse de la formule des bons qui peut être employée pour atteindre des objectifs nombreux et diversifiés dans une variété de secteurs où les EES sont actives. D'un point de vue pratique, la formule des bons semble être un

*Les formules de bons d'approvisionnement peuvent être employées pour atteindre des objectifs nombreux dans les secteurs où les entreprises d'économie sociale sont actives.*

appelent des biens d'intérêt public à ceux qui pourraient ne pas en recevoir suffisamment. Grosso modo, un bien d'intérêt public désigne un produit ou un service auquel tout le monde devrait normalement avoir accès dans notre

mécanisme de financement souple. Elle soulève toutefois bon nombre d'inquiétudes, qui, selon certaines données, découlent de défauts de conception de programmes qui auraient pu être corrigés facilement. D'autres questions subsistent cependant et elles doivent être examinées plus en profondeur, si ce modèle de financement doit être retenu pour soutenir l'économie sociale à plus grande échelle.

## Paramètres du système de bons d'approvisionnement

Ce sont les paramètres qui permettront de déterminer la capacité du système de bons à atteindre ses objectifs en matière de politiques. Il existe quatre paramètres de base :

- *Qui peut recevoir les biens et les services?*

Dans tous les programmes sauf les programmes universels, les bénéficiaires doivent pouvoir être identifiés à l'aide de critères mesurables. Les critères d'admissibilité peuvent comprendre le revenu, l'emploi, l'état de santé, les avoirs ou le lieu de résidence. Les niveaux de soutien peuvent être adaptés aux besoins et aux difficultés de chacun.

- *Quels biens et services?*

En général, les bons sont utilisés pour fournir ce que les économistes

Il s'agit de la proportion des coûts du service payé par le bénéficiaire. Les taux de coassurance sont établis pour responsabiliser les bénéficiaires et les encourager à participer à des activités bénéfiques qu'ils négligeraient peut-être autrement.

- *Taux de coassurance*

La société. Au Canada et aux États-Unis, il s'agit généralement des services sociaux, de l'enseignement au primaire et des soins médicaux. *Qui peut fournir les biens et services?* Pour pouvoir offrir des services de soutien, les entreprises doivent œuvrer dans un secteur d'activité donné ou satisfaire à des normes d'agrément. Au chapitre du financement des EES en particulier, la question fondamentale est de savoir si les bons doivent être limités aux EES ou si l'on permet aux entreprises à but lucratif d'entrer dans la course. Comme il est expliqué ci-après, les deux approches présentent des avantages et des inconvénients.

# Le débat sur les « bons d'approvisionnement » et l'économie sociale

**Stuart Sykes**  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

**Derek Hum**  
Université du Manitoba

Stuart Sykes est agent de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada. Derek Hum est professeur d'économie à l'Université du Manitoba.

L'une des principales conclusions du récent rapport du RRP intitulé : *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques* est que les gouvernements devraient favoriser la création d'organismes qui pour-suivent des objectifs d'intérêts communs et de services à la collectivité. Le guide mentionne également que les gouvernements devraient examiner attentivement les mécanismes de soutien utilisés et évaluer le bien-fondé des formules d'aide directe aux bénéficiaires. Il avance que l'aide aux personnes pourrait être une solution de rechange ou une solution complémentaire au financement direct des acteurs socio-économiques.

À l'examen de la question de l'aide directe aux bénéficiaires, la formule des bons d'approvisionnement apparaît comme un mécanisme prometteur. Cette formule est basée sur le principe selon lequel les bénéficiaires connaissent leurs besoins et les entreprises sont plus aptes à y répondre. Elle respecte également la dimension populaire et orientée vers la collectivité de ce que l'on nomme la nouvelle économie sociale.

Toutefois, les bons d'approvisionnement suscitent de vifs débats depuis des décennies. Certains avancent qu'ils améliorent l'efficacité et permettent de respecter le choix des consommateurs. D'autres affirment qu'ils entraînent une prestation inégale des services, nuisent à la qualité, contribuent à la stigmatisation et qu'en général, les résultats ne sont pas à la hauteur des sommes investies. Le présent article ne prend pas position dans ce débat. Il vise à explorer, avec impartialité, les avantages et les inconvénients d'une formule de bons d'approvisionnement pour concilier efficacement choix indépendant et financement des entreprises d'économie sociale (EES) par les gouvernements. Il laisse entendre que

les gouvernements devraient inclure les systèmes de bons d'approvisionnement dans la liste des possibilités à examiner pour financer l'économie sociale. Il propose aussi un cadre de référence pour poursuivre le débat sur la pertinence des bons d'approvisionnement en contexte canadien.

## Les bons d'approvisionnement comme mécanisme de financement

Dans un système de bons, les gouvernements allouent une somme donnée à la prestation d'un type de bien ou de service précis à une personne répondant à des critères particuliers. Lorsqu'il fournit des services à une personne admissible, le prestataire peut réclamer la valeur du bon au gouvernement. C'est, en fait, le gouvernement qui paie l'entreprise pour fournir le bien ou le service. Ces services sont généralement assurés sur présentation d'un certificat ou après une entrevue ou la présentation d'une demande d'admissibilité.

Un système de bons améliore l'accès des personnes admissibles à des biens et à des services précis sans qu'elles soient obligées de faire affaire avec un fournisseur désigné. Dans ce contexte, les fournisseurs doivent généralement se soumettre à des régimes de délivrance de permis pour garantir la qualité de leurs services afin d'être payés par le gouvernement. En offrant une formule à la carte, aussi bien du côté de l'offre que de la demande, le système de bons reproduit un marché de services traditionnel dans lequel les fournisseurs doivent rivaliser pour survivre en améliorant la qualité et (ou) l'efficacité de leurs services. Cette méthode est très différente du modèle d'achat de services par les gouvernements à des fournisseurs donnés pour des personnes en particulier. Elle s'éloigne encore davantage



## Collectivités sous pression : le rôle des coopératives et de l'économie sociale

### Le 3 mars 2006

Cette conférence à l'intention des décideurs, des chercheurs et des praticiens est coparrainée par le

Projet de recherche sur les politiques, l'économie sociale et agricole, le Secrétariat aux coopératives d'agriculture et agroalimentaire Canada et l'équipe de recherche individuelle

Co-operative Membership and Globalization / Creating Social Cohesion Through Market Relations (Coopératives et mondialisation : créer la cohésion sociale par l'entremise de relations axées sur le marché) financée par le Conseil de recherches en sciences humaines.

La mondialisation, ses marchés émergents, les chocs énergétiques et d'autres phénomènes bouleversent le paysage économique des collectivités canadiennes. Depuis plus d'un siècle, les coopératives au Canada jouent un rôle important en offrant aux collectivités des réponses structurées aux défis qui se posent à elles. L'économie sociale, qui englobe les coopératives, est une conceptualisation élargie et renouvelée de la façon dont les Canadiens peuvent répondre aux défis à l'échelle locale.

Quel que soit le mode de conceptualisation utilisé, l'important demeure les façons dont les politiques peuvent et devraient soutenir ou permettre l'action sociale à l'échelle locale. La conférence permettra d'examiner l'expérience d'un important rouage de l'économie sociale afin de documenter l'élaboration, par les organisations et les gouvernements, de nouvelles réponses aux défis que pose la mondialisation aux collectivités.

Pour plus d'informations, consultez le site web du PRR.

## Bibliographie

Canada, Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, juillet 2005.

Geddes, John. 2004. « Brewing Up New Policies », *Maclean's*, 16 février.

## Notes

1 Le cadre d'analyse suppose que les gouvernements ne produisent pas des biens et services. Assouplir ce postulat ne modifierait ni les observations, ni les conclusions, puisque ces dernières ne découlent que des observations.

2 Selon l'Association du café du Canada, 63 pour cent des 24,5 millions de Canadiens de plus de 18 ans boivent du café quotidiennement.

3 Citation du directeur exécutif de l'organisme qui dirige le café, tel que rapporté dans Geddes (2004).

de l'information et des conseils similaires à ceux actuellement donnés aux personnes souhaitant créer une entreprise à but lucratif.

2. La décision des gouvernements de financer un organisme dépend de ses objectifs d'intérêt public et de sa capacité à les atteindre avec efficacité.

Les deuxième (les coûts et les avantages) et quatrième observations (financement direct des personnes) supposent que le financement alloué aux organismes s'appuie sur des critères bien définis.

La troisième observation (objectifs d'équité et d'efficacité) sous-entend que les objectifs d'intérêt public des organismes en question sont importants.

La cinquième observation (importance de la surveillance) rejoint la deuxième partie de la conclusion, puisque la surveillance favorise l'efficacité.

Enfin, la sixième observation (étargissement de la gamme d'organismes admissibles à un soutien) suppose que des considérations similaires soient appliquées à tout type d'organisation. En résumé, les observations deux à six viennent étayer cette deuxième conclusion.

3. Avant de financer un organisme, les gouvernements devraient envisager de soutenir directement les bénéficiaires cibles, comme mesure de rechange ou comme mesure complémentaire.

Cette conclusion découle directement de la quatrième observation (financement direct des personnes).

Tel que mentionné précédemment, le café Roasted Cherry contribue de façon positive à la société. Son site web mentionne que l'organisation bénéficie d'un financement gouvernemental. Il est permis de croire que l'aide gouvernementale répondrait plus efficacement aux besoins des personnes si elle leur était adressée directement, en remplacement ou en complément du soutien apporté aux organisations. Une autre solution consisterait à subventionner la formation des jeunes ayant des difficultés à se trouver un emploi plutôt que de subventionner un organisme qui embauche et assure cette formation. Une aide supplémentaire fournirait

sociale sont en meilleure position d'atteindre. Par conséquent, les gouvernements peuvent avoir des politiques de financement comprenant d'autres critères que la seule efficacité.

4. Les gouvernements pourraient envisager la possibilité de financer directement les personnes.

Tout bénéficiaire, vérificateur ou évaluateur vise peut jouer un rôle dans la surveillance du financement gouvernemental. Tout bénéficiaire des activités d'un café local a accès à une importante quantité d'information, à l'intérieur du commerce ou sur Internet, sur les activités du café Roasted Cherry et celles de plusieurs de ses compétiteurs. Cette information renseigne sur la façon dont ces organismes répondent aux besoins des clients et atteignent les objectifs qu'ils se sont fixés. Les consommateurs, bénéficiaires, vérificateurs et évaluateurs ont tous besoin d'information claire et comparative sur le rendement de l'organisation.

Les gouvernements pourraient élaborer une politique applicable aux entreprises à but lucratif comme à celles de l'économie sociale.

La production et la distribution de café à Ottawa peuvent être efficaces sans des organisations comme le Roasted Cherry, qui poursuivent des objectifs multiples. Par contre, il arrive souvent que les objectifs que visent les gouvernements vont au-delà de l'efficacité; l'équité notamment, peut être un objectif que les entreprises d'économie

3. Les gouvernements pourraient avoir des politiques de financement comprenant des objectifs tant d'efficacité que d'équité.

un revenu de salaire additionnel aux personnes qui se trouvent un emploi. Dans les deux cas, les personnes visées par le soutien gouvernemental décideraient elles-mêmes de ce dont elles ont besoin.

5. Le financement des organisations par le gouvernement requiert une surveillance.

À l'image des actionnaires qui veulent s'assurer que les entreprises à but lucratif exercent leurs activités en fonction de leurs intérêts, les citoyens

Conclusions

Chaque conclusion découle des observations qui s'y rattachent.

1. Les gouvernements devraient favoriser la création d'organismes au service de l'intérêt commun et visant l'offre de services d'intérêt public.

Cette conclusion découle assez directement de la première observation puisque les entreprises d'économie sociale apportent une contribution positive au bien-être de la société. Jusqu'où les gouvernements devraient aller dans leur soutien à la création d'entreprises sociales reste à définir. À tout le moins – et il existe un rapport avec la sixième observation – les personnes intéressées à créer une telle entreprise pourraient recevoir

Si les gouvernements décident d'offrir un soutien aux entreprises en général, les entreprises d'économie sociale devraient être admissibles. Le budget fédéral de 2004 a confirmé que le secteur de l'économie sociale serait désormais admissible à une large gamme de programmes offerts aux petites entreprises (en contrepartie, les entreprises à but lucratif deviendront vraisemblablement admissibles aux programmes destinés aux entreprises sociales).

De façon générale, la sixième observation suggère que les gouvernements pourraient élaborer une politique applicable aux entreprises à but lucratif comme à celles de l'économie sociale.

6. Il peut être utile pour les gouvernements d'envisager l'élargissement de la gamme d'organismes admissibles à un soutien dans le cadre des programmes actuels et proposés.



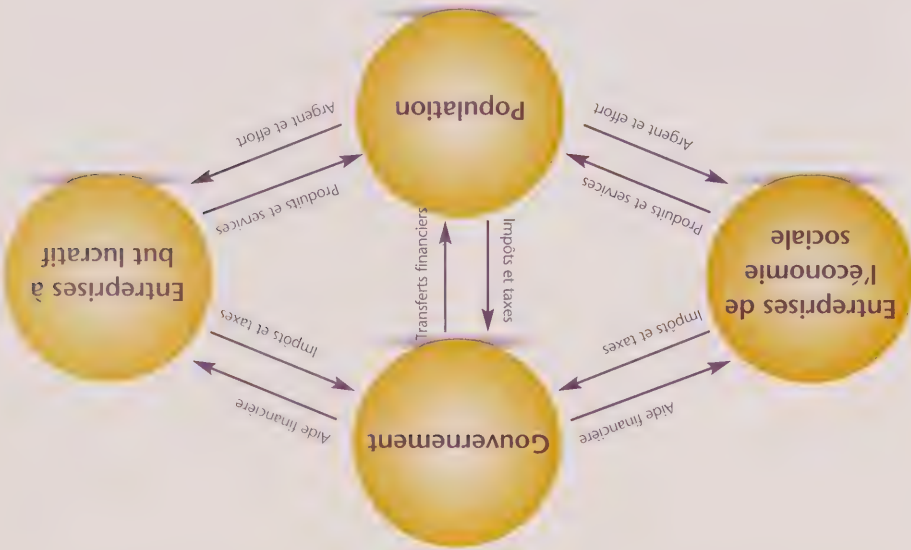
Comme l'illustre la figure 1, les entreprises d'économie sociale et celles à but lucratif sont deux sources différentes de produits et services<sup>1</sup>. À titre d'exemple, les habitants du centre-ville d'Ottawa peuvent choisir d'acheter leur café au Roasted Cherry ou dans l'une des nombreuses entreprises à but lucratif de la ville. Sans l'intervention du gouvernement, la distribution des produits et services offerts par les deux types d'organisations reflète les préférences des gens (à titre de producteurs, consommateurs et bienfaiteurs). Le cadre d'analyse de la figure 1 est purement descriptif. Il ne porte pas de jugement sur la distribution des biens et services qui en résulte. Il montre simplement comment les biens et services sont produits, échangés et consommés. La grande question que pose le guide est de savoir comment et quand l'intervention gouvernementale est susceptible de soutenir le plus efficacement les entreprises d'économie sociale. Les conclusions proposées offrent quelques suggestions à cet égard.

**Observations**

Nous illustrerons chacune des six observations en examinant les décisions quant à l'achat du café, une préoccupation quotidienne pour plus de quinze millions de Canadiens<sup>2</sup>. Le Roasted Cherry n'est pas le seul café situé à proximité des bureaux du PRP. Il en existe une quinzaine d'autres dans un rayon de cinq minutes de marche. Certains sont des commerces indépendants, d'autres des filiales de chaînes nationales ou multinationales. 1. Les entreprises d'économie sociale sont compatibles avec l'économie de marché et peuvent apporter une contribution positive au bien-être en reflétant l'etail des priorités des personnes.

Le café Roasted Cherry a une mission d'autosuffisance : « Tout soutien gouvernemental sera bienvenu [...], mais

**FIGURE 1**  
Cadre d'analyse



il n'est pas dans la culture du Roasted Cherry de compter sur l'aide extérieure [...] Nous devons adopter un esprit entrepreneurial<sup>3</sup>. » La majorité des partenaires figurant sur le site web de l'organisation ne sont pas des gouvernements, mais des personnes et des entreprises à but lucratif. La philosophie de base du café est compatible avec celle de l'économie de marché puisque l'organisation fonctionne sur la base des décisions volontaires de personnes et d'organisations.

Le café Roasted Cherry reflète de nombreuses préférences en poursuivant une mission sociale. En plus de vendre du café, l'organisation fournit un service de traitement gratuit dans le cadre d'événements communautaires, contribue financièrement à des organismes locaux de charité, aide des jeunes à risque à développer des compétences qui améliorent leur employabilité et soutient des écoles dans plusieurs pays en voie de développement.

Le Roasted Cherry rassemble des personnes et des organisations à la poursuite de nombreux objectifs. À

2. Le financement des organisations par les gouvernements comporte à la fois un prix à payer et des avantages. Pour pouvoir soutenir les entreprises sociales comme le Roasted Cherry, les gouvernements doivent à un moment donné puiser dans les recettes fiscales, ce qui impose un coût économique à la population canadienne. Par ailleurs, le fait que les gouvernements financient directement les organisations affaiblit la relation entre les fournisseurs de biens et de services et les choix des consommateurs, puisque ces derniers ne s'expriment plus en termes monétaires. Il faut enfin tenir compte du temps consacré à l'obtention de ce financement, qui représente également un coût pour la société puisque ce temps aurait pu être consacré à des fins plus productives. Le soutien gouvernemental aux entreprises d'économie sociale comporte donc des avantages, mais aussi un prix à payer.

# Le rôle du gouvernement pour soutenir l'économie sociale

Alan Painter  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Alan Painter est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

En juillet 2005, le PRP a publié un guide pour la recherche sur les politiques publiques en matière d'économie sociale. Ce guide fournit de l'information de base sur l'économie sociale, détermine les thèmes de recherche susceptibles de contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes, suggère des façons de mener à bien la recherche, et répertorie un éventail de sources d'information additionnelle.

La définition des entreprises d'économie sociale (EES) énoncée dans le guide du PRP repose sur trois éléments :

1. *La façon dont les organisations sont dirigées* : les membres et (ou) les acteurs impliqués dirigent les EES de manière démocratique.

2. *Ce qu'elles font* : Les EES ont recours à une combinaison de ressources provenant de l'économie de marché (revenus de ventes et employés rémunérés) et d'autres secteurs (financement gouvernemental, philanthropie privée, travail bénévole) pour la production des biens et services.

3. *Leurs objectifs* : Une combinaison entre les intérêts communs des membres et un souci pour le bien-être d'autrui.

Les entreprises d'économie sociale présentent à la fois une approche entrepreneuriale caractéristique du secteur privé, une mission que l'on retrouve habituellement dans les organisations à but non lucratif, et des principes de fonctionnement démocratiques guidant la prestation des biens et services.

L'analyse du rôle du gouvernement figurant dans le guide a d'abord été présentée, dans une version préliminaire, à l'occasion d'une table ronde PRP-CRSH en septembre 2004, puis, lors d'un séminaire de recherche

au début 2005. À la suite de ces rencontres, des changements ont été apportés; six observations et trois conclusions ont été dégagées. Dans un premier temps, cet article présente les six observations et montre comment les conclusions découlant de ces observations peuvent contribuer à définir une position gouvernementale face à l'économie sociale ainsi que la façon dont le gouvernement peut appuyer son développement en temps opportun.

L'approche retenue pour illustrer ces observations repose sur une discussion portant sur le café et qui a été tenue en décembre 2004 lors d'un atelier sur l'économie sociale pendant la conférence du PRP intitulée « Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale ». Cette discussion s'est inspirée de l'allusion au Café Roasted Cherry à la suite du discours du Trône de février 2004. Ce café est une entreprise sociale située à quelques pas seulement du bureau du PRP au centre-ville d'Ottawa.

Dans l'analyse qui suit, le café Roasted Cherry représente une entreprise d'économie sociale type dont les compétiteurs sont des entreprises à but lucratif. La figure 1 présente le cadre d'analyse sur lequel s'appuient les six observations. Elle montre comment des personnes poursuivant divers objectifs peuvent choisir de former ou de soutenir ou d'adhérer à l'un des deux types d'organisations qui produisent et distribuent des biens et services : des entreprises à but lucratif ou des entreprises d'économie sociale. Les gens choisissent librement les biens et services qu'ils achètent à l'organisation, de même que l'organisation qu'ils veulent soutenir. Les gens élisent aussi des gouvernements pour élaborer des règles et les faire respecter, y compris des règles prescrivant la redistribution des ressources de certaines personnes vers d'autres.



# Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille

La Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille est un partenariat entre les universités fédérales et les réseaux stratégiques de recherche en sciences humaines du Canada voué à l'étude d'enjeux et d'interventions stratégiques possibles liés au vieillissement de la population, à l'évolution du marché du travail au Canada et aux nouvelles tendances et pratiques qui vivent les familles. Prévu par le Troisième de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada, la CTRF poursuit un travail de coordonner les échanges entre chercheurs actifs dans ces domaines, même que le processus de recherche sur les politiques au sein du gouvernement fédéral.

Le premier Symposium annuel de la CTRF aura lieu à Ottawa les 23 et 24 mars 2006, à l'Hotel Fairmont Château Laurier. Le programme complet et les détails sur l'inscription pour le Symposium se trouve à la rubrique CTRF du site web du FRH.

simple, efficace et efficient de mettre en œuvre des pratiques et des mesures générant des résultats intégrés.

L'intégration des valeurs économique et sociale dans les stratégies d'achats et d'approvisionnement au sein des secteurs public, privé et social est l'un des éléments essentiels à la santé des communautés locales dans un contexte de mondialisation croissante.

C'est le point de convergence entre les intérêts de l'économie sociale et du marché.

## Notes

1 *The Wall Street Journal*, 10 mai 2005.

2 Pour plus d'information sur le concept d'intégration des valeurs

(Blended Values), consulter le site

<www.blendedvalue.org>.

3 <www.sppcanada.org>

4 Pour plus d'information sur les Social Partner Networks, consulter le site

<www.bctsvp.com>.

5 <www.sppvanconver.org>

6 <www.sppwinipeg.org>

7 <www.spptoronto.org>

de services des entreprises? Comment l'entreprise sociale peut-elle soutenir la prestation des services essentiels et comment peut-elle développer les outils nécessaires à l'évaluation des impacts sociaux?

Le potentiel d'intégration des valeurs dans les pratiques d'achats et d'approvisionnement de l'économie du secteur public est immense. Il est d'intérêt public que les décisions budgétaires en matière économique, sociale et environnementale s'équilibrent. Tous les paliers de gouvernement devraient examiner leurs politiques d'approvisionnement et les adapter en conséquence. Certaines ententes inter-provinciales et internationales doivent être adaptées afin de favoriser un approvisionnement gouvernemental intégré et écologique. Il faut promouvoir l'implantation de pratiques durables dans tous les ministères.

La promotion du concept d'intégration des valeurs nécessitera un examen approfondi et une modification des politiques et pratiques d'approvisionnement et d'achats. Tous les secteurs doivent être prêts à prendre des risques et à adopter les mesures suivantes :

- consultation et recherche intersectorielles;
- investissements dans les stratégies et outils pour en tester l'efficacité;
- partage des pratiques exemplaires et des politiques;
- reproduction des outils et des pratiques efficaces;
- reconnaissance des comportements témoignnant d'une intégration efficace des valeurs.

Vu l'intérêt croissant pour ce concept d'intégration des valeurs, le portail d'achat responsable est un outil créateur de liens qui offre un moyen

curer les biens et services dont ils ont besoin auprès de fournisseurs prêts à embaucher du personnel faisant partie du bassin de candidats de FTE.

**Le Portail d'achat responsable :**  
*harmoniser les objectifs sociaux et les besoins du marché*

L'objectif du PAR est de favoriser et de gérer la convergence d'intérêts différents en intégrant le rendement financier et le rendement social des investissements dans le domaine des achats de biens et services. Le PAR sert d'intermédiaire, ou de courtier, en facilitant l'intégration des valeurs sociale et économique dans les décisions des entreprises. Comme le souligne Wayne Scott, administrateur du cabinet d'avocats Edwards, Kennedy et Bray (un partenaire d'achats du PAR) : « J'aime l'idée que nos dépenses d'investissement deviennent un outil de développement de la responsabilité sociale des entreprises sans coût additionnel. »

Le PAR se présente sous la forme d'une banque de données en ligne, permettant aux entreprises, aux organisations et aux gouvernements intéressés d'effectuer des achats tout en favorisant l'intégration des valeurs, en identifiant les fournisseurs de biens et de services qui offrent à la fois des produits de qualité, des prix concurrentiels et une valeur sociale définie. Dans le cas présent, cette valeur est l'emploi de personnes difficiles à placer ou, autrement dit, le développement économique privé détient le pouvoir d'achat et réunit les principaux fournisseurs de biens et de services. L'économie sociale englobe les entreprises sociales, les initiatives de développement économique communautaire et les organisations à but non lucratif qui répondent aux besoins des

sociaux parviennent à intégrer des valeurs traditionnellement compartimentées. On constate un intérêt croissant pour l'intégration des concepts de rendement financier, d'impact social et d'empreinte écologique. Le cadre de travail théorique et les pratiques exemplaires nécessaires au changement sont en cours d'élaboration. D'autres outils comme le PAR voient le jour, engendrant une augmentation du nombre d'acheteurs et de fournisseurs de tous les secteurs et des impacts sociaux mesurables par le biais de la

## *L'économie sociale doit préciser son rôle dans la sphère économique*

*élargie.*

après des 45 fournisseurs offrant des possibilités de travail aux sans emploi du centre-ville ou auprès d'entreprises des quartiers centraux. Plus de 10 % des fournisseurs sont des entreprises sociales. Depuis juin 2003, quelque 75 personnes ont été embauchées dans des entreprises participantes, et les fournisseurs ont enregistré plus de 1 000 000 \$ en nouveaux achats. À Winnipeg, les fournisseurs cherchent maintenant à répondre aux besoins du quartier nord de la ville, un secteur défavorisé où sévissent chômage et pauvreté. À Toronto, la priorité du PAR est de créer des possibilités d'emploi pour les chômeurs chroniques, les immigrants et les Autochtones, qui vivent en milieu urbain.

**Prochaines étapes**

*Encourager le changement de paradigme en matière d'approvisionnement par l'entremise d'outils, de politiques et de comportements*

Les premiers succès du PAR mettent en évidence les possibilités qui se font jour lorsque les économies du secteur privé, du secteur public et du secteur

L'économie sociale doit préciser son rôle dans la sphère économique élargie, plus particulièrement au sein des modèles émergents d'entreprises sociales. Il faut faire un examen critique de ces modèles : Quel rôle joue l'autofinancement dans la mise en œuvre de la mission et de la prestation



au sein de la chaîne d'approvisionnement. Le programme FIT a permis d'augmenter le nombre des organismes de formation à 20, constituant ainsi un ensemble homogène de services de développement de l'emploi et de groupes cibles, notamment les immigrants, les jeunes à risque et les bénéficiaires de l'aide sociale.

Grâce au soutien financier et aux conseils de la fondation BC Technology Social Venture Partners, FIT a conçu et mis le modèle en développement un outil de création d'emplois à partir des stratégies d'approvisionnement entre les entreprises existantes, sans coûts supplémentaires ni perte de valeur commerciale. Cet outil offre maintenant aux fournisseurs un accès à un nouveau marché en croissance pour leurs biens et services. Des ententes ont été conclues avec les acheteurs afin que ces derniers puissent se pro-

moins qualifiées et difficiles à placer du quartier Downtown Eastside. Il a retenu l'élément clé du succès du projet FIT : le fait qu'il soit basé sur la demande et sur la création d'emplois répondant aux besoins d'employeurs potentiels. Le groupe a réalisé que même si les entreprises du secteur des TI n'offraient pas de postes pour des travailleurs peu qualifiés, elles devaient, comme n'importe quelles autres entreprises, se procurer des biens et des services – fournitures de bureau, services de nettoyage, de traitement, de courrier et d'aménagement paysager – auprès d'entreprises qui, elles, offraient des postes de ce type. La question était de trouver comment, à partir de là, créer des emplois.

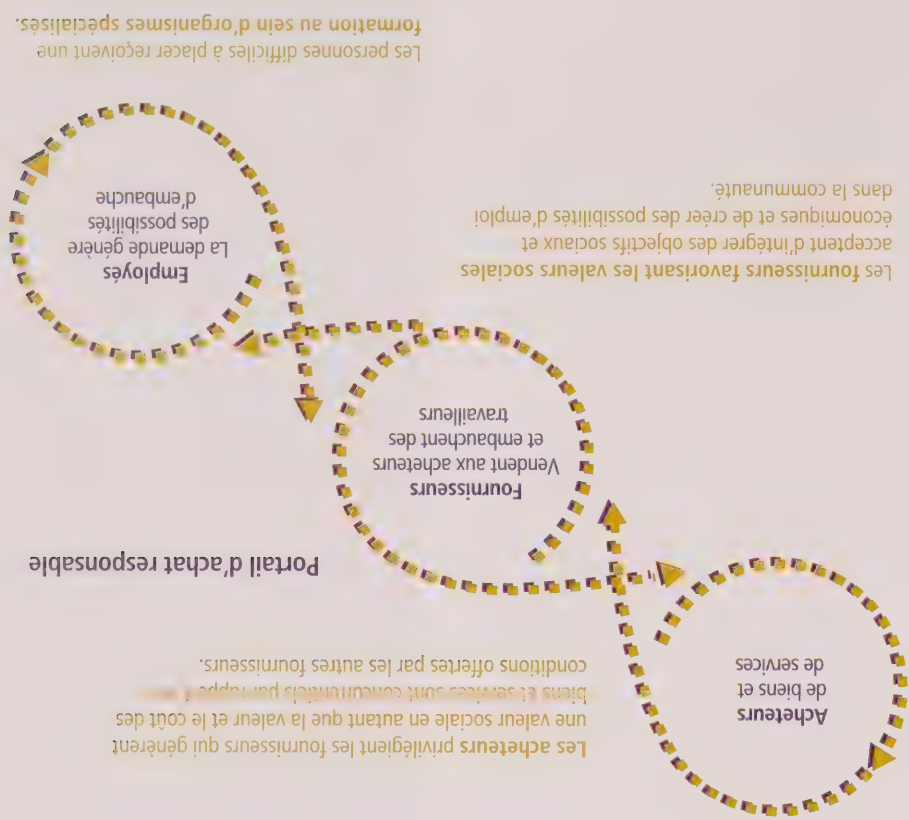
Rebaptisé « Fast Track to Employment » (FTE), le programme FIT de Vancouver s'est attelé à l'élaboration d'un modèle pouvant tirer parti des réseaux existants

- les bailleurs de fonds s'intéressent davantage à combler des postes qu'à placer des travailleurs;
- la formation ne répond pas aux besoins des employeurs;
- la formation ne répond pas aux objectifs des demandeurs d'emploi;
- l'accent est mis de façon disproportionnée sur la formation plutôt que sur l'emploi.

Ce petit groupe de travail a examiné plusieurs modèles axés sur la demande, déjà appliqués avec succès, et adopté celui qui leur paraissait avoir le plus grand potentiel : Fast Track to Technology (FIT). Ce projet irlandais, initié par l'industrie, a permis la création d'emplois pour les chômeurs chroniques dans le secteur en pleine croissance des technologies de l'information à Dublin.

L'étape suivante consistait à recruter des participants du secteur privé afin de mettre sur pied un projet similaire à Vancouver. Les mois suivants ont été consacrés à la planification et à la collecte des fonds nécessaires à l'embauche de personnel. Mais à l'automne 2002, le projet de Vancouver faisait face à deux obstacles : l'effondrement de l'économie de la haute technologie et la nature du secteur des TI. Ce secteur emploie en effet presque exclusivement des concepteurs de logiciels hautement qualifiés, lesquels occupent rarement des positions au bas de l'échelle. Par conséquent, compte tenu de l'effondrement de l'économie conjugué au type d'emplois disponibles, le modèle FIT s'avérait difficile à adapter à Vancouver.

Le groupe est donc retourné à ses devoirs pour trouver un modèle plus adapté à la situation de personnes



responsable » fait son chemin puisque Google recense plus de 170 000 articles sur le sujet. On constate toutefois, à bien y regarder, que la grande majorité de ces articles datent de moins de trois à cinq ans et portent davantage sur les objectifs et les principes de l'achat responsable que sur sa mise en pratique. On ne trouve guère d'exemples où l'achat responsable est devenu pratique courante.

Par contre, les préoccupations environnementales des entreprises et du gouvernement en matière d'achats ont gagné du terrain. On constate cependant que certaines pratiques,

### *L'intégration des valeurs.*

telles que l'évaluation des modes de production des chaussures de marque Nike ou encore l'offre de café équitable de la compagnie Starbucks, sont souvent une réponse que les entreprises adoptent face à la demande de leur clientèle pour éviter des impacts commerciaux négatifs plutôt qu'une volonté réelle d'intégration des valeurs.

**L'économie sociale**

Dans le secteur social, nous avons récemment assisté à une croissance significative du nombre d'entreprises sociales. Les activités visant à générer des profits deviennent maintenant une pratique courante dans ce secteur, qui fonctionnait traditionnellement sur le modèle caritatif. Les organismes à but non lucratif ont recours aux entreprises sociales afin de réaliser leurs missions et recueillir des fonds pour mettre en œuvre leurs programmes sociaux. Même si la mission sociale reste l'objectif principal, le rendement financier des investissements est de plus en plus considéré comme la clé du succès à long terme. Les pratiques des entreprises au sein de l'économie

## *Le Portail d'achat responsable est un nouvel outil qui favorise*

sociale témoignent de l'intégration des valeurs économiques et sociales. Ces pratiques commencent à être soutenues par de nouvelles formes de philanthropie, par exemple les réseaux de « Social Venture Partners » qui investissent dans des projets à but non lucratif de type plus entrepreneurial, ou encore les entreprises sociales où les activités commerciales contribuent à améliorer les activités sociales<sup>4</sup>.

**L'économie du secteur public**

Le secteur public démontre un intérêt croissant à promouvoir les initiatives d'économie sociale qui témoignent d'une convergence des rendements

### **Un partenariat issu de l'économie sociale visant l'intégration des valeurs**

Le concept de « dépendance des citoyens », qui examine la possibilité de quantifier la valeur publique et sociale découlant des décisions du gouvernement fédéral en matière d'achats et d'approvisionnement. Malgré les obstacles sur le plan des politiques publiques et des accords commerciaux internationaux, ces principes supposent des rendements intégrés (ou qui intègrent plusieurs valeurs) des investissements dans les stratégies gouvernementales d'approvisionnement.

La notion d'entreprise sociale fait désormais partie du vocabulaire de l'économie sociale et de ses pratiques. Parallèlement, les pratiques économiques traditionnelles du secteur privé ont influencé la conception d'un nouvel outil, le Portail d'achat responsable (PAR), qui favorise l'intégration des valeurs dans le cadre des pratiques d'achats et d'approvisionnement actuelles.

Au printemps 2001, un petit groupe du quartier Downtown Eastside de Vancouver, le quartier le plus pauvre au Canada, a entrepris une étude approfondie sur le manque d'efficacité des programmes de soutien à l'intégration au marché du travail des chômeurs chroniques et des personnes difficiles à placer. Le groupe, formé de représentants des services de développement de l'emploi, des ministères de la main-d'œuvre ainsi que de spécialistes en matière de développement économique communautaire, est arrivé aux conclusions suivantes :

- les services d'intégration au marché du travail sont compartimentés au lieu de constituer un ensemble homogène favorisant l'accès à l'emploi;
- les prestataires de services se font concurrence plutôt que de collaborer;

Sur le plan municipal, les politiques d'approvisionnement écologique de la Ville de Vancouver (adoptées en 2004) et les lignes directrices du gouvernement provincial du Manitoba en matière d'achats témoignent de la volonté des gouvernements de favoriser des pratiques d'approvisionnement associant les décisions budgétaires à des enjeux sociaux et environnementaux.

Dans le même ordre d'idées, le député Stephen Owen, alors qu'il était ministre des Travaux publics, a avancé le



# Le Portail d'achat responsable d'intégration des valeurs

David LePage  
Fast Track to Employment

David LePage est président-directeur général de Fast Track to Employment, organisme établi à Vancouver et qui guide et facilite les activités de formation des chômeurs chroniques.

Beaucoup de gens agissent encore comme si les secteurs privé et social devaient fonctionner sur différents axes, où le premier a pour but de générer des profits, alors que l'autre est au service de la société. Une meilleure approche serait d'intégrer ces missions. [traduction]

Steve Case, co-fondateur de America Online et président de The Case Foundation<sup>1</sup>, Le concept de « Blended Values », c'est-à-dire, d'intégration des valeurs, élaboré par Jed Emerson, spécialiste de recherche à la Fondation Hewlett et maître de conférences à la Graduate School of Business de l'Université Stanford, déclare que « toute organisation, à but lucratif ou non, crée une valeur à la fois économique, sociale et environnementale, et les investisseurs (que ce soit sur le marché, dans le milieu caritatif ou les deux) permettent de générer simultanément les trois formes de valeur en fournissant des capitaux aux entreprises. Même si toute valeur est naturellement constituée d'une intégration de plusieurs éléments, certains investisseurs et organisations s'efforcent consciemment de créer, d'intégrer et de maximiser les impacts de cette intégration des valeurs? »

Traditionnellement, le marché du secteur privé est vu comme le secteur de l'économie qui produit de la « valeur économique » alors que l'économie sociale, des organismes bénévoles aux entreprises sociales est vue comme le secteur qui produit de la « valeur sociale ». Apprendre à intégrer ces valeurs est un défi pour les deux secteurs.

Cet article présente un outil innovateur qui facilite l'intégration des valeurs dans les stratégies quotidiennes d'achats et d'approvisionnement des entreprises : le Portail d'achat responsable, créé à Vancouver<sup>2</sup>.

Steve Case, un homme d'affaires et Jed Emerson, un universitaire, ont lancé le débat sur une redéfinition du rendement des investissements. Ils ont souligné la nécessité d'associer le rendement financier des investissements et l'impact social des décisions en matière d'achats et d'approvisionnement, des valeurs traditionnellement considérées comme étant distinctes et ayant peu en commun.

Ce concept permet de mieux comprendre de récents changements dans les pratiques d'achats et d'approvisionnement des entreprises. Ces changements résultent de plusieurs facteurs importants, qui vont des préoccupations éthiques liées à la mondialisation des entreprises aux initiatives locales pour bâtir des communautés durables. Parallèlement, l'intérêt croissant pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE) a amené à s'interroger sur la façon de produire des résultats sur plusieurs plans (financier /environnemental /social) sans compromettre ni éroder le seul rendement financier habituellement visé. Présentement, on distingue encore les résultats environnementaux ou sociaux des entreprises qui se disent responsables socialement des résultats économiques de base. On continue aussi de dissocier complètement le mandat qu'elles se donnent sur le plan caritatif (p. ex. les dons de charité), de leurs activités principales sur le plan des affaires commerciales.

Une nouvelle approche d'achats et d'approvisionnement qui s'appuie sur la vision des « valeurs intégrées » offre l'occasion de mettre en œuvre une stratégie nouvelle tout en n'affectant pas les dépenses existantes.

Une simple recherche sur Internet montre que le concept « d'achat

Historique

L'économie du secteur privé

Lévesque, Benoît et Marguerite Mendell. 2004. *L'économie sociale : diversité des approches et des pratiques. Proposition pour le nouveau programme des ARUC en économie sociale*, document de travail pour la présidence du CRSH.

Quarter, J. 1992. *Canada's Social Economy: Cooperative, Non-Profit, and Other Community Enterprises*, Toronto, James Lorimer & Company.

## Notes

- 1 Cet article est fondé sur une recherche présentée dans *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, un article publié par le PRR en juillet 2005.
- 2 Le site du PRR contient une version de ce tableau accompagnée de notes et de renseignements plus complets sur les sources.
- 3 Pour en savoir davantage sur le projet de John Hopkins, voir <www.jhu.edu/~cnp/>. Pour en savoir davantage sur la façon dont les critères ont été adaptés à l'enquête et au compte satellite, voir respectivement Hall et coll. (2004) et Hamdad et coll. (2004).
- 4 Voir PRR (2005) pour connaître les hypothèses ayant servi à calculer cette estimation de 1 %, qui doit être interprétée avec circonspection.
- 5 Données de Statistique Canada établies d'après le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.
- 6 Les données ainsi que les documents d'appui sont fournis dans une annexe disponible sur le site web du PRR.

Canada, ministère des Finances. 2005. <www.fin.gc.ca>.

Canada, Projet de recherche sur les politiques, 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*.

Defourny, Jacques. 2001. « Introduction: From Third Sector to Social Enterprise », dans Borzaga, Carlo et Jacques Defourny (dir.), *The Emergence of Social Enterprise*. (dir.), *The Emergence of Social Enterprise*.

Fairbairn, Brett. 2001. « The Co-operative Tradition in Canada », dans Restakis, John et Evert A. Lindquist, *The Co-op Alternative: Civil Society and the Future of Public Services*, l'Institut d'administration publique du Canada.

Goldenberg, Mark. 2004. *L'innovation sociale au Canada : comment le secteur à but non lucratif sert les Canadiens... et comment il peut mieux les servir*, Rapport de recherche RCRPP W125.

Hall, Michael, Cathy W. Barr, M. Eswaraswamy, S. Wojciech Sokolowsky, Lester M. Salamon. 2005. *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole au Canada*.

Hall, Michael H., Margaret L. de Wit, David Lasby, David McIver, Terry Evers, Chris Johnston, Julie McAuley, Katherine Scott, Guy Cucumel, Louis Jolin, Richard Nicol, Loleen Berdahl, Rob Roach, Ian Davies, Penelope Rowe, Sid Frankel, Kathy Brock et Vic Murray. 2004. *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, 2003, Statistique Canada, n° 61-533.

Hamdad, Malika, Sophie Joyal et Catherine Van Rompaey. 2004. *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, 1997-1999*, Statistique Canada n° 13-015.

Bode, Ingo et Adalbert Evers. 2004. « From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and Its Contemporary Challenges », dans Evers, Adalbert et Jean-Louis Laville (dir.), *The Third Sector in Europe*.

## Bibliographie

La relation entre les EES offrant des services d'intérêt public et les organismes de bienfaisance est une question conceptuelle dont l'exploration pourrait orienter l'élaboration de politiques dans l'avenir. Bien que le concept d'organisme de bienfaisance n'englobe pas vraiment tout ce que les EES cherchent à réaliser, il exerce une influence sur la nature des activités soutenues par le gouvernement, d'autant plus qu'il subsistait toujours un chevauchement entre les activités des EES offrant des services d'intérêt public et celles des organismes de bienfaisance.

Afin de déterminer, à l'aide d'une méthode fondée sur des preuves, les changements dans les politiques et les programmes qui permettraient de mieux soutenir l'économie sociale, il faut davantage de concepts, de données et de constats. La série de programmes sur l'économie sociale mis en place par le Conseil de recherches en sciences humaines dans le but de soutenir les chercheurs universitaires collaborant avec des organismes communitaires, sera une source utile. Ces programmes soutiennent, entre autres choses, le développement d'inventaires, de données statistiques, d'outils et de travaux d'analyses.

Mais de façon plus générale, l'apport des statisticiens, des chercheurs et des analystes sera nécessaire, autant pour améliorer notre compréhension commune de l'économie sociale que pour mieux définir le rôle du gouvernement.



- L'essentiel du financement direct apporté au secteur sans but lucratif provient des gouvernements provinciaux et territoriaux.
- Le gouvernement fédéral apporte un financement considérable aux provinces et aux territoires.

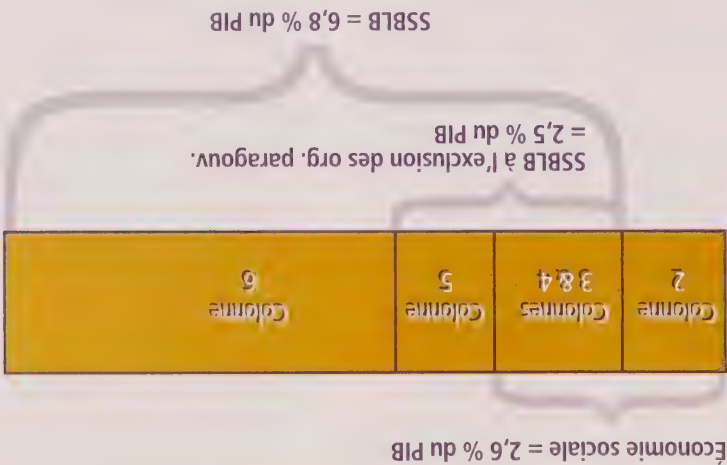
## Possibilités à envisager

Les entreprises de l'économie sociale et les organisations connexes sont actives au Canada depuis plus d'un siècle, mais la connaissance que nous en avons ne s'est vraiment améliorée que depuis 30 ou 40 ans. Jusqu'à maintenant, les données comparables entre pays, provinces et territoires auxquelles on a couramment accès ont été recueillies pour étudier le SSBLB plutôt que l'économie sociale. On ne recueille pas de façon régulière et systématique les données détaillées sur la portée et la structure de l'économie sociale dans son ensemble au Canada, une lacune déjà observée il y a plus de dix ans (Quarter, 1992).

On devrait peut-être opter pour la collecte et la publication systématique et régulière de données fiables sur les activités des entreprises d'économie sociale au Canada, y compris sur leurs sources de financement et leur utilisation des fonds. D'autres collectes de données pourraient porter sur l'ensemble du secteur de l'économie sociale, et faciliter les comparaisons.

En règle générale, dans les efforts de collecte de données, les entreprises d'économie sociale ont été simplement considérées comme des organisations économiques, comme le révèle l'exemple du Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, dans lequel toute l'information sur les organisations est de nature financière. Les décideurs s'intéressent aussi aux objectifs et réalisations non financiers des organisations. On pourrait, grâce à de nouveaux efforts de collecte de données, étudier plus particulièrement les divers objectifs des entreprises

**FIGURE 3**  
Taille relative et relation : économie sociale, SSBLB et SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux



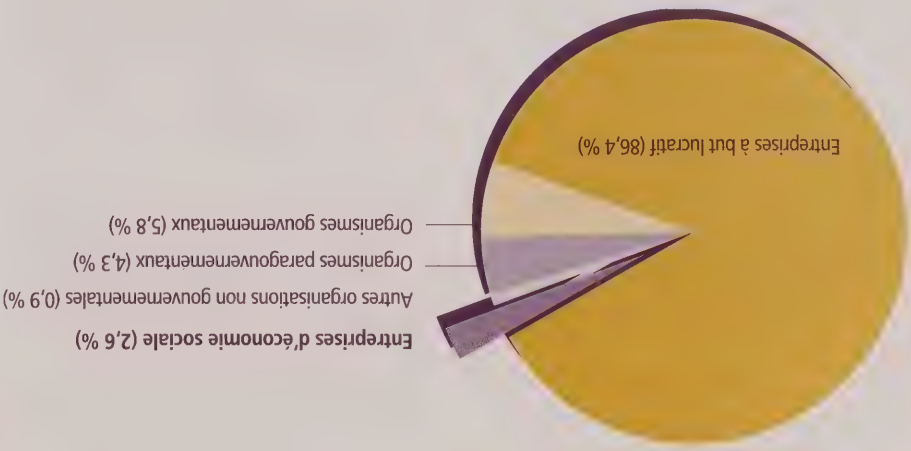
d'économie sociale, notamment leurs énoncés de mission. On pourrait aussi étudier leurs retombées au sens large, par exemple en sondant les personnes vers qui ces organisations dirigent leurs services.

Être mieux informés des retombées des organisations et mieux savoir comment les mesurer permettrait également de s'assurer que les programmes et politiques atteignent leurs objectifs, puisque la production de rapports destinés au public, l'évaluation des programmes et la vérification sont des activités dont il faut bien connaître le rendement. De plus, ce genre d'information éclairerait les débats sur l'efficacité et l'efficience relatives des entreprises d'économie sociale et des entreprises à but lucratif dans l'atteinte des divers objectifs sociaux et économiques.

Des universitaires canadiens et étrangers ont relevé des points de vue et des observations qui sont un bon point de départ pour l'approfondissement de la conceptualisation et la collecte de données sur l'économie sociale. Par exemple, Quarter (1992)

fait la distinction entre les coopératives, les organismes sans but lucratif offrant des avantages mutuels et ceux offrant des services d'intérêt public. Fairbairn (2001, 2004) a établi différents types d'organismes selon leurs activités de base et il a « déconstruit » les coopératives, qui deviennent des associations de gens qui agissent sur le marché. Bode et Evers (2004) font la distinction entre deux types d'organismes qui ont vu le jour au XIX<sup>e</sup> siècle, en Allemagne : certains remédiaient à des besoins sociaux en aidant des non-membres tandis que d'autres reposaient sur des approches différentes par rapport aux activités économiques de façon à servir leurs membres. Lévésque et Mendell (2004) établissent une distinction utile entre quatre types d'entreprises d'économie sociale en se fondant sur la nature des besoins qu'elles visent à satisfaire et si elles sont axées ou non de façon prédominante sur le marché. Les points de vue exposés par ces auteurs ainsi que par d'autres chercheurs pourraient entrer dans la préparation de nouvelles collectes de données et dans l'élaboration des politiques.

FIGURE 2 PIB selon le type d'organismes au Canada



Le Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat comprend quant à lui des données sur les intrants et extrans financiers des institutions ainsi que sur la valeur économique du travail bénévole.

Les organismes auxquels réfèrent les deux publications ont été identifiés à l'aide des critères du Comparative Non-Profit Sector Project de l'Université John Hopkins, qui fournit des données sur un nombre de plus en plus grand de pays (au moins 37 à l'heure actuelle), relativement aux activités d'organisations non gouvernementales, non religieuses, sans but lucratif, apolitiques et autonomes auxquelles l'appartenance est volontaire jusqu'à un certain point.

Le tableau 1 utilise cette typologie pour organiser les résultats de la recherche descriptive effectuée au Canada jusqu'à maintenant, complété par des données rapidement et facilement utilisables de Statistique Canada.

Les entreprises d'économie sociale représentent 2,5 % du produit intérieur brut (PIB).

## Constations

On peut obtenir l'estimation approximative de la taille totale du secteur de l'économie sociale en se fondant sur les trois dernières lignes du tableau 1 : elle représente environ 2,5 % du PIB (colonne 3 + colonne 4 + colonne 5), moins 0,9 % (colonne 5), plus la valeur des entreprises d'économie sociale dont on n'a pas tenu compte dans l'avant-dernière ligne (colonne 2, environ 1 %<sup>4</sup>), ce qui équivaut à 2,6 % de l'économie canadienne totale.

En 1999, avec sa part d'environ 2,5 % du PIB, l'économie sociale dépassait la part des secteurs de l'aérospatiale (0,6 %), de l'exploitation minière (1 %) et des pâtes et papiers (1,3 %), et égalait le secteur de l'exploitation pétrolière et gazière (2,5 %), mais était elle-même dépassée par le secteur de l'équipement de transport (3,1 %)<sup>5</sup>.

La figure 2 donne la répartition du PIB du Canada selon le type d'organismes, d'après les données et les analyses précédentes.

Les données canadiennes recueillies en 2004 permettent de déceler certaines tendances prises par le secteur sans but lucratif et bénévole (SSBLB), et

par ce même secteur à l'exclusion des organismes paragonnementaux (p. ex., les hôpitaux, les universités et collèges). La figure 3 décrit la taille relative de ces deux secteurs et leur relation avec l'économie sociale, d'après les données des colonnes 2 à 6 du tableau 1 et les données et analyses précédentes. La taille de la case de chaque catégorie est proportionnelle à sa part du PIB du Canada. Le SSBLB est beaucoup plus grand que l'économie sociale telle que définie plus haut, alors que le SSBLB à l'exclusion des organismes paragonnementaux a une taille qui correspond bien mieux à celle de l'économie sociale.

Puisque les sources de données n'ont pas été constituées pour étudier l'économie sociale comme telle, les constations suivantes portent sur le SSBLB et/ou le SSBLB à l'exclusion des organismes paragonnementaux, selon les détails fournis par la source de données sous-jacente. Dans le tableau ci-dessous, le terme *secteur sans but lucratif* est utilisé lorsque le constat est valable pour ces deux secteurs.

- Le secteur sans but lucratif canadien a crû depuis 1997.
- Le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux au secteur sans but lucratif canadien a également crû entre 1997-1999, période la plus récente pour laquelle les données sont disponibles.
- Le SSBLB est plus important au Canada que dans les autres pays développés.
- Le Canada suit à peu près la moyenne des pays développés pour ce qui est des revenus du SSBLB provenant des gouvernements.
- Par habitant, c'est au Manitoba et dans les territoires que le SSBLB est le plus important.
- C'est au Québec que le SSBLB reçoit le plus de revenus gouvernementaux, et le moins en Alberta.



Source : Ce tableau, tiré de PRP (2005), est établi d'après des données recueillies par Hamdad et coll. (2004), Goldenberg (2004), la Canadian Co-operative Association (correspondance privée en 2005) et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada.

Secteur	Privé	Économie sociale				Public	
			Secteur sans but lucratif et bénévole				
Type d'organisme	À but lucratif	Axés sur l'intérêt commun	Offrant des services d'intérêt public	Autres ONG	Para-gouvernementaux	Gouvernementaux	
Colonne	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nombre d'employés		155 398 en 2004	740 000 en 1999				821 000 en 2004
Part du PIB			2,5 % en 1999, excluant les bénévoles				4,3 % en 1999, excluant les bénévoles
	87,4 % en 1999				0,9 % en 1999		5,8 % en 1999

## TABLEAU 1

En pratique, les EES sont dirigées par des citoyens, basées sur le communautaire et font appel à une combinaison de ressources marchandes (recettes des ventes et salaires) et non marchandes (financement public, dons du secteur privé et contribution bénévole) pour produire et offrir des biens et services aux particuliers.

- Le samedi matin sont des exemples d'entreprises d'économie sociale axées sur l'intérêt commun.

La typologie suivante, qui emprunte beaucoup à Defourny, peut servir à rapprocher les entreprises à but lucratif et les organismes gouvernementaux au Canada, facilitant ainsi l'étude de l'économie sociale à l'aide des sources de données disponibles :

- EES axées sur l'intérêt commun;
- EES offrant des services d'intérêt public;

qui fait le lien entre les coopératives, les organismes sans but lucratif et un secteur émergent qui allie la vocation sociale à l'entrepreneuriat. Comme le montre la figure, certaines coopératives et organisations sans but lucratif (p. ex., les coopératives de travailleurs et les OSBL orientées vers la production) sont plus proches du secteur émergent que d'autres (p. ex., les coopératives s'adressant aux utilisateurs et les OSBL fondés sur l'action sociale). Cette figure laisse supposer que la frontière entourant le secteur de l'économie sociale est à la fois

Deux publications de données en septembre 2004 ont considérablement augmenté la quantité d'information soutenant la recherche en politiques publiques sur l'économie sociale et les secteurs apparentés.

- L'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif est la première enquête à grande échelle portant sur ce secteur au Canada. Cette enquête a permis de recueillir des données sur les finances, les dépenses, les activités, les populations desservies, de même que sur les forces et faiblesses perçues des organismes sans but lucratif et de bienfaisance enregistres.

## Données

- autres ONG (p. ex., celles qui sont fondées sur la revendication, la recherche et la religion);
- organismes paragouvernementaux (C-a-d., les hôpitaux, les universités et collèges).

# L'économie sociale au Canada

## Concepts, données et mesure

Alan Painter  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Alan Painter est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

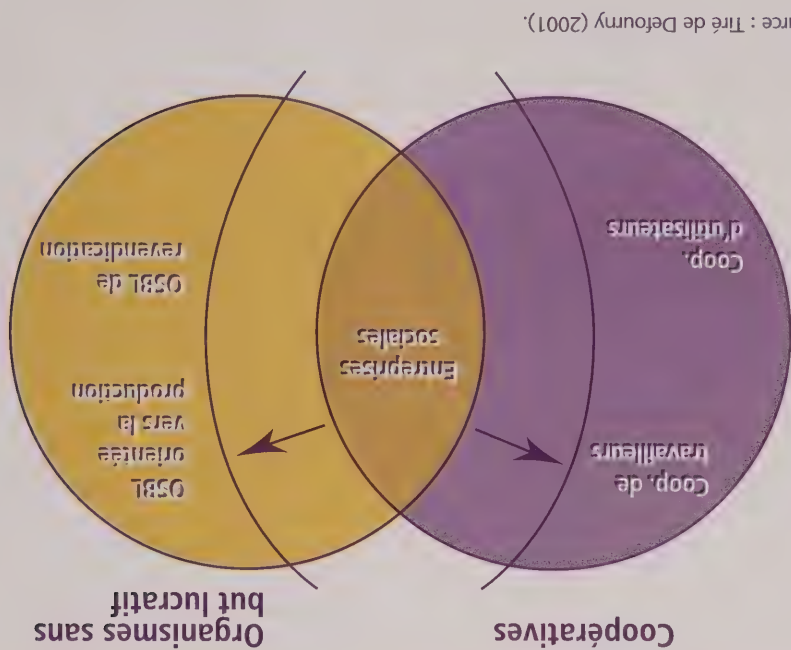
La prise de décisions fondée sur des preuves empiriques exige une conceptualisation, l'élaboration de données et une recherche empirique. Cet article aborde ces trois aspects en lien avec la recherche en politiques publiques et l'analyse de l'économie sociale et de ses secteurs apparentés. Une attention sera portée sur deux blocs de données publiés en 2004 qui ont considérablement amélioré la qualité et la quantité de l'information.

### Les concepts

L'économie sociale est un concept assez récent applicable à l'évolution de diverses combinaisons d'organisations non gouvernementales (ONG) produisant et offrant des biens et services dans les collectivités au Canada et ailleurs dans le monde depuis plus d'un siècle. L'intérêt porté au concept de l'économie sociale a augmenté au Québec vers le milieu des années 1990. Bien

### FIGURE 1

Les entreprises sociales au carrefour des coopératives et des organismes sans but lucratif



Source : Tiré de Defourny (2001).

que le secteur de l'économie sociale occupe une place considérable au Canada, il n'est pas encore organisé comme tel au Canada hors Québec (Fairbairn, 2004). Les entreprises d'économie sociale (EES) sont différentes des entreprises à but lucratif, puisqu'un large éventail d'intervenants participent aux décisions et qu'on réinvestit les profits dans l'accomplissement de la mission de l'organisation plutôt que de les redistribuer aux propriétaires et actionnaires. La mission d'une EES repose à la fois sur l'intérêt commun et la poursuite d'objectifs liés au service public. Voici quelques exemples illustrant bien cette différence.

- Une compagnie d'assurance sous forme de mutuelle mettant l'accent sur les intérêts des titulaires de polices et une association sportive locale qui rassemble les enfants du voisinage pour un match de soccer



leaders émergent, insufflant un nouvel espoir aux collectivités.

L'engouement récent du gouvernement fédéral pour l'économie sociale pourrait fournir un élan à ce secteur au Manitoba. L'initiative fédérale semble beaucoup plus étroitement axée sur l'entreprise sociale et, bien que les ressources soient encore très limitées pour le moment, les possibilités n'en sont pas moins intéressantes. Encore une fois, les spécialistes manitobains s'inspirent du Québec qui a réussi à intégrer le modèle de l'entreprise sociale dans des secteurs comme les garderies et le logement. Le développement de l'entreprise sociale au Manitoba exigera un effort concerté des gouvernements fédéral, provincial et municipal, et du secteur du DEC pour mettre en évidence les possibilités de projets et utiliser de façon créative les ressources disponibles pour les mener à bien. Toutefois, si le gouvernement fédéral souhaite vraiment contribuer à la création d'une éco-nomie sociale forte, il lui faudra mettre en place une réponse politique plus globale, semblable à celle qui a été mise à l'essai au Manitoba.

Que ce soit par l'entremise du DEC ou de l'économie sociale, le travail pré-paratoire à la création d'une économie fondée sur la collectivité et répondant à des objectifs de justice sociale a été effectué au Manitoba. Dans le nord de la province, des efforts sont également en cours pour éduquer et employer des résidents dans leurs propres collectivités. Les villes de Thompson et Brandon ont fait un grand pas dans la revitalisation des collectivités démunies grâce aux programmes gouvernementaux de DEC. Le centre-ville de Winnipeg se débat pour surmonter d'énormes obstacles. La capacité communautaire s'accroît et de nouveaux

## Notes

- 1 Ces tendances sont examinées plus en détail dans *State of the Inner City Report, 2005*, un document qui est publié en novembre 2005 par le Centre canadien de politiques alternatives, section Manitoba.
- 2 Voir aussi l'article *Fait au Manitoba : Cadre stratégique et perspective du développement économique communautaire* dans ce numéro.

## Echange de crédits de qualité de l'eau

En septembre 2005, le projet de réévaluation double du PRF a publié deux notes d'information sur les échanges de crédits de qualité de l'eau (ECQ). Les ECQ sont un instrument de marché qui vise à réduire la pollution de l'eau en permettant l'échange de crédits de réduction de la pollution entre divers pollueurs. Ces deux notes portent principalement sur l'utilisation des ECQ dans le but de réduire la pollution de l'eau par l'agriculture.

La note intitulée *Echange de crédits de qualité de l'eau I : considérations économiques pour les pollueurs agricoles* examine les connaissances scientifiques nécessaires au fonctionnement du système des ECQ. Au Canada, les pollueurs les plus susceptibles d'être soustraits des ECQ sont le phosphore, l'azote et les sédiments. Pour que les ECQ fonctionnent, il est nécessaire d'avoir des connaissances scientifiques solides sur le comportement du pollueur dans l'environnement, ses sources et ses puits, les pratiques de gestion qui le touchent et tout facteur inhérent aux bassins hydrographiques qui modifie l'impact environnemental du pollueur.

La note intitulée *Echange de crédits de qualité de l'eau II : emploi des ECQ d'échange pour remonter aux intrus* décrit comment les taux d'échange des produits peuvent compenser les intrus liés quant aux répercussions des pratiques de réduction de la pollution, les différences liées à l'emplacement des divers pollueurs dans le bassin hydrographique ou même les divers types de polluants.

La série de notes d'information sur le développement durable est disponible sur le site web du PRF, dans la section des publications. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le directeur des projets, Jan Campbell, au 613 992-1704 ou par courriel à [jcampbell@prf.gc.ca](mailto:jcampbell@prf.gc.ca).

- l'amélioration de l'environnement physique;
- la promotion de la stabilité des quartiers;
- la promotion de la dignité humaine;
- le soutien mutuel des organismes qui adhèrent à ces principes.

## Initiatives provinciales

### récentes

Un autre élément caractéristique de la situation manitobaine est le rôle du gouvernement provincial, qui, en 2000, entreprend d'élaborer une politique de soutien au DFC et, en 2001, adopte le cadre stratégique et la perspective du DFC à l'usage de l'ensemble du gouvernement<sup>2</sup>. Le gouvernement manitobain a eu le mérite de respecter les principes de DFC adoptés par les collectivités et de les intégrer à ses mécanismes d'intervention. Le cadre stratégique comporte également un grand nombre des recommandations présentées par le Réseau canadien de DFC. En adoptant la perspectives du DFC, le gouvernement manitobain reconnaît le bien-fondé du DFC et l'importance du rôle de soutien qu'il doit jouer. Il reconnaît également le besoin de financement pluriannuel, d'un meilleur alignement horizontal des politiques et des programmes et d'une meilleure coopération entre les gouvernements pour appuyer le travail des collectivités.

Si le contenu du cadre stratégique et de la perspective du DFC reflète les objectifs des intervenants en DFC, l'élément essentiel de l'initiative du gouvernement manitobain reste la structure sur laquelle s'appuie leur mise en application. Celle-ci s'est avérée à la fois une bénédiction et

une calamité. Gérée de façon centrale par un organisme très puissant, le Comité du Cabinet chargé du développement communautaire et économique, la mise en œuvre de la politique en matière de DFC permet, comme il se doit, d'atteindre tous les ministères gouvernementaux, véhiculant le message à l'effet que le DFC ne relève pas d'un seul ministère, mais que tous ont un rôle à jouer pour soutenir cette activité.

politiques et les programmes en fonction de cette perspective. Mais la plus grande limite est peut-être le fait que les ministères responsables n'ont pas à rendre compte de leur contribution au DFC. Le recours au cadre stratégique et à la perspective du DFC est largement laissé à la discrétion des ministères et, si certains ont fait preuve de diligence dans l'intégration des principes de DFC à leurs programmes, ce n'est pas le cas d'autres ministères clés. Il y a

*Le développement économique communautaire est beaucoup plus qu'une stratégie locale de développement économique; ses objectifs ne sont pas simplement économiques, ils sont aussi sociaux et visent à garantir l'inclusion, l'autonomisation et le développement de possibilités pour ceux qui n'ont pas bénéficié des stratégies de développement de l'économie générale.*

Théoriquement, gérer une politique de DFC à partir d'un ministère central semble logique. Une telle gestion se heurte toutefois au fait que le DFC suscite l'intérêt de tous, mais que personne n'en est responsable. Aucun ministère n'est le maître d'œuvre du DFC et aucun budget réel ne lui est réservé. L'absence d'un chef de file reconnu et de ressources minimales pour mener à bien le projet est une lacune fondamentale du modèle manitobain. En conséquence, peu de ministères ont réellement entrepris l'initiative de mettre en place ces politiques et le DFC n'a jamais figuré aussi haut dans la liste des priorités gouvernementales que le souhaiterait le secteur du DFC. La perspective du DFC est encore aujourd'hui peu familière au sein du gouvernement et ceux qui la connaissent et y sont favorables ont peu de pouvoir pour remodeler les

encore place à l'amélioration et à l'élaboration de politiques et de programmes de DFC, notamment dans le développement des infrastructures, l'éducation, la santé et les garderies, l'élaboration de programmes environnementaux et l'approvisionnement écologique. Il pourrait aussi être utile le DFC aux mesures législatives, en incorporant par exemple les objectifs de DFC à l'actuelle *Loi sur le développement durable*, pour que soient inclus, outre les objectifs environnementaux, les objectifs sociaux et économiques. Malgré ces limites, le gouvernement manitobain a fait preuve de créativité dans son approche, et le secteur du DFC continuera à l'encourager à améliorer ses politiques en la matière et à créer des mécanismes d'évaluation de leur mise en œuvre.



stratégies de DEC avec la création de coopératives autochtones, l'élaboration de programmes de formation professionnelle et le développement de micro-entreprises. Ils ont préconisé une nouvelle approche pour les levées de fonds caritatives axée sur le développement. Toutefois, avec le peu de ressources disponibles, la tâche était ardue.

## Les intervenants en développement économique communautaire du Manitoba s'intéressent depuis longtemps à la réussite de l'économie sociale au Québec.

À la fin des années 1990, les intervenants en DEC collaborent de plus en plus étroitement avec des spécialistes partout au pays par l'entremise d'organismes comme le Réseau canadien de développement économique communautaire, favorisant ainsi un partage des leçons apprises et l'échange des idées. Ces liens mènent également à l'élaboration d'importantes recommandations en matière de politiques, qui se révèlent extrêmement utiles pour l'élaboration des politiques de DEC au Manitoba.

Les organismes de DEC de Winnipeg sont par ailleurs de plus en plus favorables aux principes fondamentaux du DEC, établis par les membres de l'épicerie Neechi Foods, une coopérative autochtone du centre-ville. Ces principes sont essentiels pour plusieurs raisons. D'abord, enracinés dans la théorie du développement économique communautaire, ils reposent sur une base économique solide. Ensuite, leur adoption croissante par les organismes communautaires partout dans la province favorise le ralliement des intervenants en DEC autour de principes directeurs de base. Si les buts, les objectifs et les priorités du DEC ne cessent d'évoluer, les principes Neechi ci-dessous sont essentiels à l'évolution du DEC au Manitoba :

- l'utilisation de biens et services produits localement;
- la production de biens et services pour une utilisation locale;
- le réinvestissement local des profits;
- l'emploi à long terme de résidents locaux;
- le développement des compétences locales;
- la prise de décision locale;
- la promotion de la santé publique;

de développement plus globales, intégrant l'organisation communautaire, la formation professionnelle, ainsi que la création d'emplois et d'entreprises sociales dans des secteurs comme le logement. Le gouvernement NPD fraîchement élu se montre plus enclin à appuyer les efforts de DEC dans les collectivités démunies. Toute cette conjoncture engendre un nouvel

espoir et une nouvelle énergie chez les organismes communautaires résolus à améliorer les conditions socio-économiques de leurs collectivités. Et, de fait, la situation s'améliore. Les collectivités du centre-ville de Winnipeg, quoique toujours aux prises avec la pauvreté et la criminalité, voient leur sort s'améliorer de façon significative dans les quartiers où sont affectées les ressources. Le logement s'améliore, les incendies criminels diminuent, les zones commerciales sont revitalisées et le capital social s'entichit.

Dans le Nord, des initiatives communautaires comme le Northern Forest Diversification Centre qui aide les collectivités marginalisées à créer des possibilités de développement économique en utilisant des ressources de la région et en se fondant sur les valeurs locales, ont été moins importantes, mais ont tout de même fortement contribué au développement socio-économique.

## Principes sous-tendant le DEC

S'il reste encore beaucoup à faire pour édifier l'économie sociale du Manitoba, beaucoup s'entendent pour dire que des étapes importantes ont été franchies. L'analyse de la scène manitobaine fait ressortir quelques

Dans le nord de la province, le DEC a connu un essor important dans les années 1970, avec l'élaboration, par le gouvernement du Manitoba, du *Northern Plan*, une stratégie ayant pour but de favoriser l'autonomie des régions du Nord par des politiques de développement économique local. Si certaines ont porté leurs fruits, ceux-ci ont été éphémères, dans la mesure où les stratégies gouvernementales visant à remédier au déclin socio-économique de la région par le biais d'une approche de DEC ont été largement abandonnées dans les années 1990. Plutôt qu'une approche de DEC, le Manitoba rural a adopté une approche de développement économique local axée sur l'inclusion socio-économique. Le financement des gouvernements fédéral et provincial a soutenu ces efforts par l'entremise des sociétés d'aide au développement des collectivités, des organismes de développement rural et des sociétés de développement communautaire. Il est toutefois généralement reconnu que les années 1990 ont été des années de vaches maigres pour les collectivités marginalisées, surtout celles des centres urbains et du Nord. En 2000, le vent tourne à nouveau. Le secteur, ayant acquis une plus grande maturité, adopte de plus en plus des approches

# L'économie sociale au Manitoba Concevoir une politique publique d'inclusion sociale

Shauna Mackinnon  
Centre canadien de  
politiques alternatives

Shauna Mackinnon est directrice du Centre canadien de politiques alternatives, section Manitoba. Elle est également membre de la Manitoba Research on Community Economic Development in the New Economy et de l'Alliance de recherche en économie sociale.

Dans le cadre d'une réflexion sur l'économie sociale du Manitoba, il convient d'abord de préciser que l'expression économie sociale n'est pas encore très courante dans cette région. Les politiques gouvernementales et les activités communautaires sont essentiellement axées sur le développement économique communautaire (DEC), mais aujourd'hui, l'expression économie sociale est de plus en plus présente dans notre vocabulaire.

Deux raisons expliquent l'engouement pour cette nouvelle terminologie. D'une part, les récentes initiatives du gouvernement fédéral pour appuyer les activités socio-économiques ont suscité une volonté de mieux comprendre les similitudes entre le DEC et l'économie sociale. D'autre part, les intervenants en DEC du Manitoba s'intéressent depuis longtemps à la réussite de l'économie sociale au Québec. En outre, si les différences entre ces deux notions peuvent créer une certaine confusion, les objectifs des acteurs québécois et de la communauté canadienne anglaise en matière d'économie sociale sont sensiblement les mêmes.

Il existe de nombreuses définitions du DEC, mais les intervenants du Manitoba le perçoivent de plus en plus à la fois comme une stratégie et un processus visant à renverser la marginalisation socio-économique qui existe dans de nombreuses collectivités. Le DEC est beaucoup plus qu'une stratégie locale de développement économique; ses objectifs ne sont pas simplement économiques, ils sont aussi sociaux et visent à garantir l'inclusion, l'autonomisation et le développement de possibilités pour ceux qui n'ont pas bénéficié des stratégies de développement de l'économie générale.

L'économie sociale a aussi plusieurs définitions. Pour certains, elle est axée uniquement sur le renforcement de

l'entreprise sociale, perception qui se reflète dans les initiatives présentées récemment par le gouvernement fédéral. D'autres ont une vision plus large du phénomène, qui englobe l'ensemble des activités du secteur bénévole.

Les chercheurs universitaires et les intervenants communautaires se sont réunis dans le cadre de la Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy, et plus récemment l'Alliance de recherche en économie sociale (ARES), pour examiner l'évolution du secteur de l'économie sociale au Manitoba et la possibilité d'accroître ses activités dans le but de résoudre les inégalités persistantes. L'ARES considère le DEC et l'économie sociale comme complémentaires, voire synonymes, les objectifs fondamentaux des deux phénomènes étant une meilleure inclusion sociale et une plus grande équité socio-économique. L'autonomisation communautaire et la justice sociale doivent également être au cœur des activités et des politiques de DEC et (ou) d'économie sociale.

## Le DEC au Manitoba

L'histoire du DEC au Manitoba est assez remarquable. Le DEC est un outil utilisé dans le contexte urbain depuis de nombreuses années. Depuis les années 1970, le centre-ville de Winnipeg connaît un déclin dû à l'augmentation de la pauvreté. Dans les années 1980, l'Opération centre-ville de Winnipeg, une entente tripartite visant à financer la revitalisation du centre-ville, a permis de ralentir cette tendance. Toutefois, en 1996, 50,8 % des ménages de ce quartier avaient des revenus inférieurs au seuil de faible revenu. La situation s'est aggravée au cours des années 1990, lorsque le gouvernement a largement diminué son soutien au projet. Les tenants de la revitalisation du centre-ville ont continué d'appliquer des



## Exemples d'activités gouvernementales de DEC

*Initiative de Manitoba Hydro pour la formation et l'emploi dans le Nord fait partie de l'engagement du gouvernement d'offrir une formation aux Autochtones du Nord pour favoriser leur participation aux nouveaux projets hydroélectriques. Au total, 60,3 millions de dollars ont été investis par la province du Manitoba, le gouvernement du Canada et Manitoba Hydro pour la formation préalable à l'emploi des Autochtones dans les projets hydroélectriques en collaboration avec les communautés et organisations des Premières nations. Le programme offre une formation complète ainsi que des services de planification de carrière et autres formes de soutien (p. ex. : les garderies).*

*Le Projet du canal de dérivation de la rivière Rouge (665 millions de dollars) est un important projet de protection contre les inondations financé conjointement par les gouvernements du Manitoba et du Canada. Le projet intègre le DEC dans son processus de planification et d'exploitation; il comporte un vaste processus de consultation publique ainsi qu'une stratégie d'équité en matière d'emploi visant à fournir un bassin de travailleurs qualifiés pour le projet en cours à venir. Des clauses d'équité, intégrées au processus d'appel d'offres, prévoient la mise de côté d'une partie des contrats pour les entreprises autochtones dans le but de renforcer la capacité de création d'entreprises dans le secteur.*

## Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones 2006

Forté du franc succès de la première Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones (CRMPA) qui s'est tenue en 2002, la Croix-Rouge de la recherche stratégique et de l'emploi, Affaires indiennes et du Nord Canada, a mis en marche l'organisation d'une deuxième conférence (CRMPA 2006) qui aura lieu du 21 au 23 mars 2006 à l'hôtel Westin Ottawa. Les principaux partenaires de cet événement sont l'Université Western Ontario et l'Association nationale des centres d'amitié. D'autres contributeurs tels que des organisations autochtones nationales et quelque 15 ministères fédéraux vont aussi membres de l'équipe.

La CRMPA 2006 réunira près de 1 000 universitaires, décideurs, étudiants et représentants autochtones dans le but d'approfondir la connaissance des facteurs sociaux, économiques et démographiques déterminants pour le bien-être des Autochtones et de discuter d'autres questions stratégiques. Au programme de la conférence, mémoires, la présentation de documents, des tables rondes, des travaux et des discours similaires prononcés par des leaders nationaux et internationaux. Des détails supplémentaires sur la CRMPA 2006 seront affichés sur Internet à l'adresse suivante : [www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpa/](http://www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpa/). Nous vous invitons à consulter ce site régulièrement, car les modalités d'inscription, le programme ainsi que d'autres renseignements sur la Conférence y seront affichés au fur et à mesure qu'ils seront disponibles.

La CRMPA 2006 contiendra une chance quasi unique d'échanger et d'en apprendre davantage sur un large éventail de questions stratégiques autochtones, ainsi que d'établir des réseaux avec nombre de décideurs autochtones d'aujourd'hui et de leaders de demain. Nous espérons vous y voir en grand nombre!

## Exemples de financement des activités de DEC

- *SEED Winnipeg* est un organisme sans but lucratif dont le mandat est de combattre la pauvreté et de contribuer à la revitalisation du centre-ville de Winnipeg. Il offre des services aux personnes à faible revenu et aux groupes communautaires pour stimuler leur développement économique et les aider à créer de petites entreprises.
- *Le Projet de développement de logements dans le nord de la ville* permet la création de logements abordables de qualité dans le nord de Winnipeg pour les résidents qui souhaitent accéder à la propriété, soit en rénovant des propriétés existantes, soit en construisant de nouveaux logements d'insertion.
- *Le Northern Forest Diversification Centre* s'efforce de faire coïncider la demande croissante de produits forestiers non ligneux avec la nécessité de créer des possibilités
- *Le Service d'assistance technique* offre aux organismes de DEC de Winnipeg qui ont besoin d'une aide parti-culière, des services de placement ou de courtage aux-quels ils ne pourraient avoir accès ou qu'ils n'auraient pas les moyens de s'offrir autrement.
- *Le Programme de formation intermédiaire en DEC* vise à renforcer les capacités des membres de la collectivité sans emploi et des spécialistes en DEC œuvrant dans les organisations existantes. Il offre en outre des ateliers communautaires sur certains aspects du DEC.

Ces dernières années, le groupe a favorisé l'intégration des principes de DEC dans les programmes et poli-tiques de divers ministères (voir encadré). Les activités de DEC entrent désormais dans le processus de plani-fication de ces derniers et font l'objet d'un rapport annuel. Cette année, le Manitoba a publié pour la première fois le *Rapport aux Manitobains sur le rendement – Document de travail 2005* afin de fournir de l'information sur les indicateurs de rendement clés relatifs à l'économie, à la population, aux collectivités et à l'environnement, et fait état des projets de DEC. L'objectif est de recueillir les commentaires des

Conscient de la situation complexe des collectivités défavorisées, le Manitoba fournit également un financement de base aux organisations qui répondent aux objectifs de DEC. Il a aussi intégré le DEC dans les activités gouverne-mentales (voir encadrés).

Outre les projets gouvernementaux, la province du Manitoba collabore activement aux initiatives communau-taires visant à stimuler le secteur de DEC. Le gouvernement manitobain est un partenaire dynamique au sein du projet financé par le CRSH intitulé *Manitoba Research Alliance on Commu-nity Economic Development in the*

## DEC Initiatives stratégiques de

citoyens sur les données relatives au rendement afin de les inclure dans les prochains rapports.

*New Economy*, de même qu'au sein de l'Alliance de recherche en économie sociale.

Le Programme de développement économique des collectivités, le cadre stratégique et la perspectives de DEC, les divers programmes gouvernementaux, le financement des initiatives stratégiques et le soutien du DEC au sein des activités gouvernementales témoignent tous de la volonté du gouvernement d'aider les collectivités à définir leurs besoins et à y répondre. Tous ces instruments de politiques publiques contribuent à un partage plus équitable des profits de la crois-sance économique entre tous les Manitobains.

## Note

- 1 Voir l'article de Shauna Mackinnon dans le présent numéro d'*Horizons*.



En plus d'un cadre stratégique, le gouvernement a besoin d'une structure efficace de gestion des activités de DEC. On a souvent évoqué le besoin d'une gestion horizontale pour éliminer ou réduire les obstacles à la créativité et à l'innovation.

Le modèle sur lequel s'appuient les politiques manitobaines de DEC témoigne d'une volonté dans ce sens. L'approche collective utilisée pour l'élaboration du cadre stratégique et de la perspective est le fruit du travail d'une équipe d'analystes des politiques et des programmes provenant de différents secteurs du gouvernement. Étant donné le succès de cette approche collaborative, il a été suggéré de recourir à une approche interministérielle dans leur application également.

Afin de faciliter les relations de travail interministérielles au sein de la structure actuelle, le gouvernement manitobain a décidé de confier l'application de la politique de DEC à un organisme gouvernemental central : le secrétariat du Comité du Cabinet chargé du développement économique communautaire (CDEC). Son rôle consiste à coordonner les projets de développement et projets économiques nécessairement une collaboration interministérielle.

Le secrétariat du CDEC préside aussi le groupe de travail en DEC, une équipe interministérielle qui se rencontre régulièrement pour examiner les moyens de sensibiliser les gouvernements au DEC et pour les encourager à utiliser le cadre stratégique et la perspective de DEC. Ce groupe de travail est chargé :

- d'aider les ministères dans l'élaboration des politiques et des programmes en s'appuyant sur le cadre stratégique et sur la perspective de DEC;
- de sensibiliser les gouvernements au DEC et à la directive gouvernementale;

## Exemples de programmes du gouvernement manitobain intégrant les objectifs et les principes du cadre stratégique de DEC

- *Quartiers Vivants!* est un projet qui soutient les efforts de revitalisation des vieux quartiers de Winnipeg, Brandon et Thompson. À ce jour, plus de 26,5 millions de dollars ont été investis dans *Quartiers Vivants!*. Le projet offre des programmes de financement pour la revitalisation des quartiers et le développement communautaire, un financement de base aux agences de revitalisation, des programmes de formation, de réparation des logements, de rénovation, d'aide à la construction et de prévention du crime par le biais du programme récréatif pour les jeunes « Lighthouses ». Le dernier budget affecté au programme a été augmenté pour que l'ensemble du centre-ville de Winnipeg puisse bénéficier de cette initiative. Pour plus d'information, consulter le site <www.neighbourhoodsalive.mb.ca>.
- *Le Fonds de développement économique local* est une société d'État provinciale qui encourage le développement économique dans le nord du Manitoba et soutient l'industrie de la pêche.
- *La Stratégie de développement durable du Nord* prend appui sur des projets gouvernementaux en cours et vise à améliorer la qualité de vie des populations autochtones en mettant l'accent sur le logement, la santé, le transport, l'éducation, la formation et le développement économique.
- *Enfants en santé Manitoba* est un programme interministériel de développement communautaire axé sur le bien-être des enfants, des familles et des communautés en mettant l'accent sur la petite enfance, de la conception à l'âge préscolaire.
- *La Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance* vise à améliorer les prestations de services à l'enfance et à la famille, reconnaît et soutient les droits des enfants de se développer au sein de familles et de communautés saines et sécuritaires, et reconnaît que les Premières nations et les Métis possèdent une autorité, des droits et des responsabilités uniques pour prendre soin de leurs enfants.
- *Le Crédit d'impôt au développement d'une entreprise communautaire* a été conçu pour faciliter l'accès au capital et la création d'entreprises communautaires. Le programme offre aux investisseurs admissibles un crédit d'impôt de 30 % sur des investissements jusqu'à 30 000 \$. L'investisseur peut être effectué directement dans une entreprise communautaire manitobaine ou, indirectement, dans un fonds de mise en commun des investissements de développement communautaire qui dessert les entreprises.

# Fait au Manitoba Cadre stratégique et perspective de développement économique communautaire

Eugene Kostyra  
Gouvernement du Manitoba

Eugene Kostyra  
est le secrétaire  
du Comité du Cabinet  
sur le développement  
économique du gouvernement  
du Manitoba.

Si le concept d'économie sociale est relativement nouveau pour la plupart des Manitobains, la province, quant à elle, a de nombreux antécédents en matière de développement économique communautaire (DEC) et le gouvernement a pris une part active à l'élaboration des politiques à cet égard.

Le développement économique communautaire est une méthode de développement axée sur la communauté, dont les objectifs sociaux, économiques et environnementaux consistent à bâtir des collectivités en santé et économiquement viables. En misant sur les forces et les besoins locaux, le DEC offre des débouchés aux Manitobains, en mettant l'accent sur l'inclusion sociale, l'équité sociale et la responsabilisation. Au Manitoba, le DEC axe ses efforts sur les collectivités historiquement exclues de l'économie générale et vise à un partage plus équitable des profits de la croissance économique.

Le défi d'un gouvernement provincial est de soutenir les efforts de développement communautaire sans altérer les caractéristiques locales. En 2000, le gouvernement manitobain a entrepris l'élaboration d'un outil de soutien au développement économique communautaire destiné aux ministères et a

## Les cinq objectifs du DEC

1. Renforcer les capacités des collectivités;
2. Favoriser le développement de la fierté individuelle et communautaire, de l'autonomie et du leadership;
3. Consolider les connaissances et les compétences;
4. Créer des entreprises répondant aux besoins sociaux, économiques et environnementaux;
5. Favoriser un développement économique équilibré, équitable et durable.

Le cadre stratégique et la perspective du DEC intègre à la fois la recherche et les pratiques locales. Le premier sert de guide aux ministères qui désirent appuyer des initiatives économiques communautaires globales qui présentent de multiples facettes. Il définit les cinq objectifs et les dix principes qui sous-tendent l'approche de DEC au Manitoba (voir encadré). Le gouvernement manitobain s'inspire ainsi d'une version légèrement modifiée des principes élaborés par les travailleurs propriétaires de la Neechi Foods Co-op Ltd. (Winnipeg, 1993) et qu'avaient déjà adoptés diverses organisations manitobaines<sup>1</sup>.

La perspective du DEC, quant à elle, facilite la compréhension et l'application de la stratégie du gouvernement en matière de DEC. Elle énumère une série de questions portant sur les dix principes qui permettent d'améliorer les programmes et les politiques. Étant donné la diversité des programmes et politiques de DEC, il est recommandé aux utilisateurs de faire preuve de souplesse et d'adapter cette perspective à leur propre contexte.



## Notes

- 1 Un portrait statistique complet est accessible sur le site du Chantier de l'économie sociale : <www.chantier.qc.ca> (section données statistiques). Le portrait a été produit en 2002 par le Bureau de l'économie sociale et la Direction des coopérations du gouvernement du Québec en lien avec le Chantier de l'économie sociale.
- 2 CIRIEC-Canada : <www.ciriec-canada.org>
- 3 IRECU : <www.usherbrooke.ca/ircus/>
- 4 SAC-UQAM : <www.sac.uqam.ca/>
- 5 Unircoops : <www.unircoop.org/>
- 6 Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu : <www.usherbrooke.ca/medias/communiqués/1999/oct/chaire.htm>
- 7 Centre de gestion des coopératives : <web.hec.ca/centredesjardins/>
- 8 Ces fonds sont actuellement fusionnés au sein du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC).
- 9 Chaire de coopération Guy-Bernier : <www.ugam.ca/nobel/ccgb/index.html>
- 10 CRISES : <www.crisis.ugam.ca/>
- 11 LAREPPS : <www.unites.ugam.ca/essbe/>
- 12 CRDC-GERIS : <www.ugam.ca/crdc-geris/>
- 13 Chantier de l'économie sociale : <www.chantier.qc.ca/>
- 14 ARUC-ES : <www.aruc-es.ugam.ca/>
- 15 Observatoire en économie sociale et en développement régional : <www.ugam.ca/observer/Social/general/>
- 16 Chaire responsabilité sociale et développement durable : <www.ceh.ugam.ca/>
- 17 Chaire de recherche du Canada en économie sociale : <www.unites.ugam.ca/src/regroupe\_ments/chaire-canada-economie-sociale.htm>
- 18 Voir l'article rédigé par J. Halliwell dans ce numéro de Horizons. Pour plus de détails, visiter le site web du CRSH : <www.sshrc-crsh.gc.ca>

du milieu syndical et sous la forme d'un consortium entre l'Université du Québec en Outaouais, l'Université du Québec à Chicoutimi et l'Université Concordia, une Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ES)<sup>14</sup>. L'ARUC-ES est le premier centre de recherche interuniversitaire québécois entièrement dédié à la recherche partenariale en économie sociale. Depuis, plusieurs structures de recherche ont été implantées, dont l'Observatoire en économie sociale et en développement régional (Université du Québec en Outaouais)<sup>15</sup>, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM)<sup>16</sup>, et la Chaire de recherche du Canada en économie sociale (UQAM)<sup>17</sup>.

Au fil de la décennie 1990 et du début des années 2000, l'UQAM, en lien avec les autres constituantes du réseau Université du Québec, est devenue un pôle d'excellence en recherche fondamentale et en recherche partenariale portant sur l'innovation sociale, le développement social et l'économie sociale. Ses nombreuses équipes regroupent des chercheurs sur des bases multidisciplinaires, interfacilitaires, interuniversitaires, interregionales et partenariales.

Tout dernièrement, la mise sur pied par le CRSH d'un programme de recherche entièrement dédié à l'économie sociale a permis d'allouer quinze millions de dollars sur cinq ans (2005-2010). Le dit programme de subventions à l'économie sociale du CRSH permettra de financer la création de six Centres régionaux de recherche au Canada, un pour chacune des régions canadiennes identifiées par le programme, et d'un Centre national de recherche en économie sociale. À partir de 2006, le même programme permettra de soutenir, pour quelques années, des projets de recherche concertée en économie sociale<sup>18</sup>.

recherche partenariale en sciences humaines, c'est-à-dire à permettre la mise en place de projets de recherche qui associent étroitement des chercheurs et des acteurs sociaux dans la conception et la gestion d'équipes et de projets de recherche. Le CQRS emboîtera le pas quelques années plus tard en mettant sur pied un programme de financement pour l'implantation d'équipes de recherche associant en partenariat des chercheurs et des praticiens.

En 1987, la Chaire de coopération Guy-Bernier est créée par l'intermédiaire de la Fondation de l'UQAM avec l'appui financier de la Fédération des caisses populaires Desjardins et Montréal et de l'Ouest du Québec. En 1988, le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est implanté<sup>10</sup>. Ce dernier est le premier centre de recherche québécois à développer au sein de sa programmation de recherche un axe de travail portant exclusivement sur l'économie sociale. En 1992, peu après la création du CRISES<sup>9</sup>, est mis sur pied à l'UQAM le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)<sup>11</sup>, et à Hull la Chaire de recherche en développement communautaire devenue la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités en 2002 (CRDC-GERIS)<sup>12</sup>. Le LAREPPS est un des premiers centres de recherche à associer étroitement des chercheurs et des praticiens autour de la production de recherches-action. En 1997, le LAREPPS développe une Équipe de recherche économie sociale, santé et bien-être. Cette équipe reflète la montée en importance du champ de l'économie sociale et du développement de la recherche partenariale.

En 2000, est créée à l'UQAM, en partenariat avec le Chantier de l'économie sociale<sup>13</sup> et des organisations du milieu de l'économie sociale et

# Mise en contexte sur la recherche en économie sociale au Québec

L'histoire de l'économie sociale nous indique que sa structuration accompagne tant le développement de l'industrialisation que l'émergence des premiers mouvements sociaux européens et nord-américains. Si le terme économie sociale est couramment utilisé en Europe, entre le milieu du 19<sup>e</sup> siècle et la première décennie des années 1900, il est presque inexistant sur le territoire canadien et nord-américain. Entre 1920 et 1980, la montée en puissance des coopératives dans les pays développés, de la doctrine coopérative, de son système d'organisations et des politiques publiques vouées à son développement, le terme économie sociale est rapidement occulté par celui d'économie coopérative.

Au Québec, les premiers écrits relevant de ce que l'on appellerait ultérieurement l'économie sociale sont principalement le fait d'intervenants ou d'acteurs sociaux qui, au 19<sup>e</sup> siècle, proposent une façon alternative de penser le rapport au marché et à la société. À ces écrits, de nature pamphlétaire, s'ajoutent, au début du 20<sup>e</sup> siècle, des travaux théoriques prodits par des intellectuels du monde de l'éducation supérieure. Ils le font afin de promouvoir l'économie coopérative perçue alors comme un domaine d'intervention pouvant faire contrepoids aux insuffisances de l'économie libérale.

Les travaux de recherche portant sur les autres composantes de l'économie sociale, principalement sur le mouvement associatif à vocation juridique non coopérative, émergent de façon significative à partir des années 1950.

Une première période de travaux (1950-1980) donne lieu à des « recherches-action » très liées au militantisme universitaire qui prend forme à l'époque. Cette période s'étend sur une trentaine d'années et permet la production de recherches thématiques et sectorielles sur différents mouvements sociaux dont le mouvement syndical, le mouvement communautaire, le mouvement coopératif ou le mouvement féministe. Au cours de cette période, il est intéressant de noter l'apparition de petits projets de recherche-action qui associent de façon très expérimentale des chercheurs et des acteurs sociaux.

Cette période voit naître deux centres de recherche dédiés aux entreprises collectives : le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada)<sup>2</sup> et l'Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives (IRECUS, Université de Sherbrooke)<sup>3</sup>. Le CIRIEC-Canada a été fondé en 1967. Il regroupe des chercheurs et des représentants d'organisations de l'économie sociale et de l'économie publique. Parallèlement à la mise sur pied du CIRIEC sont développés à l'Université Sherbrooke des mécanismes de soutien au développement de la formation et de la recherche sur l'économie coopérative et à l'Université du Québec à Montréal (UQAM)<sup>4</sup> le Service aux collectivités, lequel a pour objet d'établir des liens entre les chercheurs universitaires et des organisations communautaires, des groupes de femmes, des organisations syndicales et des organisations du monde de la culture.

Avec la création de la Chaire de coopération en 1968, de l'IRECUS en 1976, du Réseau des universités des Amériques en études sur les coopératives et les associations (Unicoops) en 1995, de la Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu en 1999, et de son programme de formation coopérative, l'Université Sherbrooke se définit comme l'université québécoise spécialisée dans le domaine de la coopération. Mentionnons aussi la création en 1975 du Centre de gestion des coopératives à l'école des Hautes études commerciales (HEC)<sup>5</sup>.

Une deuxième période de travaux sur l'économie sociale (1980-2000) prend forme avec le développement de programmes de financement au sein de nouvelles structures d'appui à la recherche, lesquelles sont implantées par les paliers fédéral et provincial. Dès 1977, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), et à partir de 1979 pour le Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS) et le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR)<sup>6</sup>, offrent des subventions pour soutenir des recherches conduites par des équipes sur des thématiques générales ou ciblées. Ces programmes appuient, dans un premier temps, la formation de petites et moyennes équipes de recherche (décennie 1980) puis favorisent (décennie 1990) l'implantation de grandes équipes de recherche. Il est à noter qu'en 1984, le ministère de l'Éducation du Québec, via le Fonds des services aux collectivités, est le premier organisme subventionnaire public à financer le développement de la



des scénarios de concertation entre ces ministères de façon à développer une approche intégrée d'appui au développement de cette économie.

*Une troisième piste travail* viserait, de façon plus précise, à trouver des réponses aux problèmes spécifiques qui affectent le développement du secteur de l'économie sociale. Au cours des cinq à sept dernières années, il y a eu un fort mouvement de création d'entreprises collectives et d'organisations sociales dans ce secteur. Dès lors se posent actuellement des problèmes en termes de croissance et de stabilité des activités au sein de ces organisations. Les besoins portent sur des questions relatives à l'adaptation de certaines lois ou législations, de normes ou de critères d'intervention d'agences publiques, et sur la capitalisation et l'aide à la gestion de projets définis en fonction d'une mission partagée entre la réalisation d'objectifs économiques et d'objectifs sociaux. Pour répondre à ce type de besoins, il s'agit essentiellement :

- d'adapter et de modifier le cadre normatif et législatif de programmes existants ou de créer de nouvelles normes ou lois pour appuyer le développement du secteur de l'économie sociale;
- d'agir de façon traditionnelle par une mobilisation de fonds publics, donc d'injecter des sommes dans des programmes et des mesures adaptées à la population des entreprises collectives et des organisations sociales;

- de voir à la mise en place de services conseils de première, deuxième et troisième lignes adaptés aux besoins de l'entrepreneuriat collectif.

*Une quatrième piste de travail* porterait sur le renforcement du système national d'innovation en économie sociale. Un tel système est constitué au Québec à partir de deux grands pôles d'organisations – liées à l'économie sociale en général ou à l'économie coopérative en particulier – offrant des services tant aux organisations sociales qu'aux entreprises collectives. Il y aurait avantage à mieux faire connaître le modèle développé au Québec. L'objectif ne serait certes pas de vouloir développer par le haut (top-down approach) un système d'innovation canadien en économie sociale dont le mandat serait de s'assurer qu'un seul et même modèle d'intervention en économie sociale s'implante d'un bout à l'autre du pays. Au contraire, il serait approprié de mettre en place un système qui renforcerait les dynamiques régionales et locales (bottom-up approach).

Dès lors, le travail en matière de politique publique consisterait à dresser des profils régionaux de l'état de développement de l'économie sociale canadienne, d'identifier les dynamiques relationnelles qui y sont associées et les cultures qu'elles représentent, d'appuyer les constituantes des systèmes régionaux en place, de faciliter l'émergence de structures de support (services réels de support à l'entrepreneuriat collectif) là où peu ou

pas d'infrastructures existent. Au plan national, une telle stratégie pourrait aussi conduire à la mise sur pied, en partenariat avec les réseaux existants de l'économie sociale, du développement économique communautaire et du tiers secteur, d'un organisme parternarial universités, communautés, État et marché de type *Observatoire national en économie sociale*.

*Une cinquième et dernière piste de travail* porterait sur la fonction régulatrice que joue l'État. Ce dernier s'est historiquement doté de moyens pour réaliser des évaluations, établir des états de la situation et susciter des débats autour d'enjeux liés au développement global, sectoriel ou territorial de la société canadienne. À cette fin, différents outils ont été mobilisés et continuent de l'être. Nous pouvons associer l'octroi récent de fonds au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour la création d'un programme de subventions à l'économie sociale comme un exemple de ce type d'intervention. Ce genre de mesures aurait avantage à être encouragé tant du côté de l'État que des autres parties prenantes de la société. Le développement de l'économie sociale demande et passe aussi par la mobilisation d'autres réseaux. Sur ce point, le monde de la recherche constitue une interface intéressante pour faciliter la mise en relation entre des acteurs sectoriels afin de permettre l'amorce de dialogues puis de collaboration entre des secteurs – privé et communautaire par exemple – qui sont naturellement enclins à s'ignorer.

mesure de cet écart donnerait un aperçu de l'horizon de travail à combler et permettrait d'établir un plan de mise à niveau de l'action et de l'offre de services publics dans les différents secteurs de la société. À titre indicatif, quelle place occupe le discours sur l'économie sociale versus celle occupée par l'économie privée dans le curriculum cognitif dispensé aux niveaux d'enseignement primaire

## *La co-construction des politiques publiques permet d'innover socialement dans la façon dont sont pensées et déployées les politiques publiques.*

pour tenir compte des spécificités de la population des entreprises collectives et des organisations sociales.

Ce rappel fait, nous sommes en mesure d'identifier une troisième grande revendication et des pistes d'action en matière de politiques publiques.

La troisième revendication porte sur l'enjeu de la co-construction des politiques publiques. En privilégiant une approche partenariale lors de la construction des politiques publiques, ces dernières seraient plus adaptées aux besoins et aux réalités par les populations, les organisations ou les territoires pour lesquels elles sont développées. Opter pour un processus de co-construction permet d'innover socialement dans la façon dont sont pensées et déployées les politiques publiques.

*Une première piste* consisterait à mesurer l'écart en termes d'offre et de support offert aux entreprises privées versus l'offre et le support public offert aux entreprises d'économie sociale. La mesure de pensée que ceux utilisent pour l'entreprise privée est inappropriée. D'où la deuxième revendication historique du secteur de l'économie sociale : avoir des programmes qui tiennent compte du projet, des valeurs et des principes promus par l'économie sociale – des programmes qui seraient créés spécifiquement pour ce secteur ou qui pourraient avoir une portée générale avec la possibilité de s'adapter

*Une deuxième piste de travail* consisterait à explorer les mécanismes qui permettaient de prendre en considération la nature plurielle de la mission des entreprises d'économie sociale en favorisant des actions publiques décloisonnées et transversales entre ministères et agences ou entre échelles d'intervention (fédérale, provinciale et municipale). À cette fin, il serait approprié de dresser une cartographie des instances publiques qui sont directement et indirectement impliquées par la réalisation du mandat de différents ministères à l'égard de l'économie sociale et, de façon conséquente, il serait approprié d'étudier

De deux, l'économie sociale regroupe un ensemble d'organisations dont la mission est partagée entre des préoccupations sociales et économiques. Elles poursuivent à la fois des objectifs sociaux et économiques et visent tant une viabilité économique qu'une rentabilité sociale. Dès lors, le fait que nombre des entreprises ou organisations d'économie sociale en émergence soient nées en réponse à une urgence sociale où à des besoins sociaux non répondus par l'État et le marché, a une incidence sur la façon de concevoir la rentabilité sociale et la viabilité économique. Ces dernières ont peu d'éléments de ressemblance avec la rentabilité économique recherchée par une entreprise privée ou le type de responsabilité sociale que se dote une entreprise privée.

De trois, si les motifs sous-jacents à la création d'entreprises de l'économie sociale obéissent à des rationalités qui ne correspondent pas à celles mises de l'avant par l'entrepreneur privé, qui se résume très caricaturalement à la recherche de profit, il importe d'évaluer la performance d'une organisation d'économie sociale de façon différente. Il importe aussi de prendre en considération le principe que la croissance pour la croissance n'est pas un objectif en soi porté par le projet de développement de la société mis de l'avant par les entrepreneurs collectifs et les organisateurs sociaux de l'économie sociale. L'économie sociale conçoit le développement dans sa totalité où la croissance économique doit aller de pair avec développement social, dans le respect des valeurs démocratiques et environnementales.

Dès lors, penser « aider, appuyer, soutenir » des entreprises d'économie sociale avec les mêmes réflexes et



portrait unifié de l'économie sociale au Canada. Au sein des acteurs sociaux de la société civile canadienne, il n'existe pas de définition consensuelle sur le terme économie sociale. Une telle définition reste à construire.

Un deuxième enjeu est théorique. Il porte sur le rôle joué par l'économie sociale dans la médiation des rapports entre l'économique et le social. Il s'agit de voir en quoi et comment l'économie sociale contribue au renouvellement des modalités de régulation des sociétés. Elle le fait dans un contexte politique et une conjoncture économique renouvelée où l'État et le marché collaboreront de plus en plus avec la société civile pour mobiliser de façon innovante un ensemble de ressources sociales. Dans cette optique, il importe de mesurer l'apport de l'économie sociale à la définition ou à la redéfinition des politiques publiques et du modèle de développement d'ensemble de la société canadienne.

Un troisième enjeu de recherche porte sur l'apport spécifique de l'économie sociale au développement des territoires, particulièrement des territoires aux prises avec des processus de dévitalisation socio-économique. Concrètement, cet enjeu s'adresse à la production de connaissances liées à l'impact du développement de l'économie sociale sur le bien-être des collectivités.

Le quatrième et dernier enjeu de recherche porte sur le développement d'outils concrets d'intervention. L'économie sociale est en pleine expansion et en forte croissance. Cette réalité exige d'approfondir notre connaissance et notre compréhension des mécanismes de fonctionnement de l'entrepreneuriat social ou collectif. Cet entrepreneuriat demande la mise en place d'outils et de services propices à la consolidation des filières existantes de l'économie sociale ou à la création de nouvelles filières.

Sur ce point, les besoins des acteurs sont clairs. La survie et le développement des organisations sociales ou des entreprises collectives émergentes dépendent d'avancées cognitives à réaliser dans nombre de domaines dont ceux liés : à la gestion démocratique; au développement des ressources humaines; aux conditions et relations de travail; à de nouvelles

formes de capitalisation et à l'évaluation des résultats et des impacts de l'économie sociale. Des études sont à réaliser sur le fonctionnement démocratique de cette économie, tant sous l'angle de la gestion collective, de la responsabilité sociale et de l'éthique que du rapport avec la communauté et le développement local.

Le développement des connaissances sur l'économie sociale permet certes d'approfondir notre compréhension du fonctionnement de l'économie canadienne, il permet aussi d'alimenter les réflexions entourant la production de politiques publiques.

## **Économie sociale et politiques publiques**

Les travaux de recherche en économie sociale nous indiquent que les demandes historiques adressées à l'État par les entrepreneurs collectifs de l'économie sociale ont essentiellement porté sur deux revendications centrales. Premièrement, les entrepreneurs collectifs désirent être entendus politiquement avec la même attention que le sont les entrepreneurs du secteur privé. C'est-à-dire, avec le même type de reconnaissance, d'aide, de mobilisation de ressources et d'intérêt, que ce que l'État a accordé et accorde toujours aux entreprises privées, et ce, dans l'ensemble des champs de juridiction

de l'État : éducation, développement économique, développement social, culture... Cette revendication historique est toujours valide. Non seulement l'écart persiste entre le niveau d'attention et d'aide publique accordé au secteur privé et celui consenti au secteur associatif et collectiviste, mais il tend aussi à se creuser en raison des nouveaux

besoins découlant des transformations que connaît la société canadienne via son insertion dans un environnement de plus en plus mondialisé (ALENA, nouveaux Accords de l'OMC, etc.). Dès lors, le discours public et la représentation que l'État se fait de ce qu'est la société canadienne et du comment elle est appelée à évoluer doit tenir compte du potentiel de création et de régulation porté tant par la société civile que par l'économie sociale.

Deuxièmement, les entrepreneurs collectifs demandaient que soit prise en compte la spécificité de l'économie sociale.

De un, l'économie sociale met en scène un mode de gouvernance organisationnel reposant sur une conception égalitaire du droit de parole et des mécanismes décisionnels. Le principe du « une voix un vote » rend compte d'une logique de distribution du pouvoir qui diffère de celle présente dans l'actionnariat privé où le droit de vote est proportionnel à la quantité de capital détenu dans l'entreprise. Dès lors, les modalités de capitalisation collective, cette spécificité peut constituer une contrainte pour des organisations financières ou des investisseurs privés qui s'attendent à associer de façon traditionnelle leur investissement à une part proportionnelle de pouvoir dans la prise de décision.

*Les entrepreneurs collectifs désirent être entendus politiquement avec la même attention que le sont les entrepreneurs du secteur privé.*

# La recherche partenariale en économie sociale au Québec

Jean-Marc Fontan  
Université du Québec à Montréal

Jean-Marc Fontan  
est co-directeur de  
l'Alliance de recherche sociale-  
communautés en économie sociale  
et professeur au  
Département de sociologie  
à l'Université du Québec à Montréal.

Depuis le discours du Trône d'octobre 2004, l'économie sociale est devenue une réalité bien présente au sein de l'agenda politique canadien. Au Québec, une mise à l'agenda similaire a été réalisée en 1995, par la Fédération des femmes du Québec via la marche Du Pain et des roses et les revendications qui y étaient associées, et concrétisée lors du Sommet socioéconomique du Québec tenu en 1996.

Qu'est-il entendu par économie sociale? Comment sont produites les connaissances dans ce secteur d'activités? Quels enjeux politiques sont soulevés par ce secteur d'activités? Trois questions auxquelles nous allons apporter des éléments de réponse dans les pages qui suivent.

## L'économie sociale?

L'économie sociale est constituée par des organisations sociales ou des entreprises collectives consolidées ou en émergence appartenant aux secteurs coopératif, mutualiste ou associatif. Cette économie se différencie de l'économie privée. Elle repose sur l'engagement citoyen à partir duquel sont actualisées des aspirations individuelles et collectives et sont expérimentées des solutions socio-économiques novatrices en réponse à des problèmes sociaux ou économiques. Au Québec en 2001, l'économie sociale est constituée de 7 151 entreprises collectives et organisations sociales qui emploient 124 302 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de 17,2 milliards de dollars<sup>1</sup>.

Cette économie est fort diversifiée. Elle est présente dans toutes les régions du Québec, et ce, tant en milieu métropolitain, urbain que rural. À titre indicatif des champs touchés par l'économie sociale mentionnons les secteurs financiers, de la culture, du loisir et du tourisme, des télécommunications, de l'agro-alimentaire, du transport, du logement, de la vente au détail, de l'aide domestique et des

## Enjeux canadiens du développement de la recherche en économie sociale

services sociaux. L'économie sociale, à l'image de l'économie privée, est une économie largement constituée de petites entreprises et organisations. Elle compte sur la présence de grandes entreprises et peu de très grandes firmes. Bien que l'économie sociale soit un domaine d'importance pour le développement social, culturel, politique ou économique des communautés canadiennes, cette économie, de 1800 à 1950, a été relativement peu étudiée. La connaissance sur cette dernière provient de petits projets de recherche inégalement disséminés dans le temps et sur le territoire canadien ou québécois.

Du point de vue de la recherche, quatre enjeux apparaissent clés pour assurer le développement du secteur de l'économie sociale. Un premier enjeu relève à la fois de la recherche fondamentale et de la recherche partenariale. Il porte sur la production et la valorisation de nouvelles connaissances sur le secteur canadien de l'économie sociale et son impact sur le développement de la société. Tant le terme économie sociale que les initiatives relevant de l'économie sociale sont mal connues au Canada. S'il est aisé de dresser un portrait de l'économie sociale en Angleterre, en Belgique ou en France, il est difficile de présenter un tel portrait pour le Canada. Différents travaux de recherche permettent de présenter des portraits sur plusieurs des composantes de l'économie sociale, notamment sur l'économie coopérative, sur le secteur à but non lucratif ou encore sur les initiatives de développement économique communautaire. Par contre, nous sommes dans l'impossibilité de produire un



## Bibliographie

- Favreau, L. et B. Lèvesque. 1996. *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. PUQ, Québec.
- Perré 6 et I. Vidal. 1994. *Delivering Welfare*. CIES, Barcelone.
- Réseau d'investissement social du Québec (RISQ). 2004. *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*. Montréal.
- Vaillancourt, Y. 2005. « Le tiers secteur au Canada, lieu de rencontre entre la tradition américaine et la tradition européenne », communication à Paris, Colloque ISTR et EMES, avril.
- Vaillancourt, Y. et J.L. Laville. 1998. « Les rapports entre associations et État », *Revue du MAUSS*, numéro 11, Paris, p. 119 à 135.
- Favreau, L., A.S. Fall et G. Larose. 2004. *Altemondialisation, économie et coopération internationale*, Karthala (Paris) et PUQ (Québec).
- Comeau, Y., L. Favreau, B. Lèvesque et M. Mendell. 2001. *Emploi, Économie sociale et développement local : les nouvelles filières*, PUQ, Québec.
- Defourny, J., P. Develtère et B. Fonteneau (dir.). 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck Université.
- Demoustier, D. 2001. *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Syros, Paris.
- Dupuis, J.-P. 1997. « Le rôle et la place de Desjardins dans le modèle québécois de développement économique » dans Lèvesque B. (dir.) *Desjardins, une entreprise ou un mouvement?* PUQ, Québec, p. 203 à 217.
- Favreau, L., A.S. Fall et G. Larose. 2004. *Altemondialisation, économie et coopération internationale*, Karthala (Paris) et PUQ (Québec).

## Notes

- 1 Plus récemment, fin 2004, l'économie sociale a été introduite dans la sphère publique à l'échelle du Canada.
- 2 En 1989 se tiendra un grand rassemblement national où les syndicats comptent 486 représentants; le socio-communautaire, 234 ; les coopératives, 192; les ministères, 181 et les entreprises privées, 132. Ce grand rassemblement national aura été précédé de forums dans toutes les régions du Québec.
- 3 Deux sites de recherche, le premier en économie sociale et en développement régional, le second en économie sociale internationale, sont produits par la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) de l'Université du Québec en Outaouais. <www.uqo.ca/observer> <www.uqo.ca/ties2001>

# Mise en perspective historique et internationale de l'économie sociale

Dans le dernier cas de figure, le modèle démocratique partenarial suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile. Il ne peut se réaliser sans le développement d'institutions appropriées que seul l'État, en dernière instance, peut mettre en place. Ce qui commande un fort investissement non seulement dans la démocratie représentative mais aussi dans la démocratie délibérative.

Dans cette perspective de renouvellement, l'État, par des programmes d'un nouveau type, se révèle un support essentiel. L'expérience québécoise le démontre. En deuxième lieu, l'État, par sa reconnaissance des initiatives de la société civile, donne droit à des espaces protégés. Il n'y a pas la concurrence déloyale mais bien équité quand des services réputés d'intérêt collectif (petite enfance, protection de l'environnement...) sont assumés

Il existe un lien étroit entre l'économie sociale québécoise et l'histoire internationale de l'économie sociale. Le Québec n'est pas un cas à part bien qu'il dispose de certaines originalités. Des plus récents travaux en la matière, on peut dégager les considérations suivantes :

- Cela fait 150 ans qu'un pan entier de l'économie s'est écarté – à des degrés divers – des lois du marché et de la régulation publique. Cette économie a été périodiquement éclipsée par la vision étatisiste des gouvernements. Mais la crise de l'emploi, puis celle de l'État providence ont permis à l'économie sociale de sortir de l'éclipse de la période des « tentes glorieuses » (1945-1975).
- L'économie sociale, tant coopérative qu'associative, est un héritage des classes populaires et des classes moyennes au même titre que le syndicalisme. L'histoire des *Pionniers de Rochdale* traduit fort bien ce point de vue général. Cette première coopérative, fondée en 1844,

en banlieue de Manchester, ville par excellence de l'industrie textile du 19<sup>e</sup> siècle, a produit les principes de base de l'entreprise collective qui inspirent encore aujourd'hui le mouvement international de l'économie sociale.

- On assiste dans les 30 dernières années à un renouvellement de l'économie sociale un peu partout dans le monde. Au Québec, ce renouvellement passe notamment par deux regroupements qui exercent des fonctions d'interlocuteurs auprès des gouvernements et sont des lieux de concertation, de formation, de délibération à l'échelle du Québec.
- Partout dans le monde tout comme au Québec, l'économie sociale est plurielle (coopératives, mutuelles et associations) y compris dans ses formes nationales de regroupement, ce qui nécessite de mettre en œuvre une politique de concertation entre celles-ci (pour gérer les tensions et les concurrences), concertation qui ne tient qu'à la condition expresse de la reconnaissance mutuelle.

- L'économie sociale qui évolue sur le marché est confrontée historiquement au risque de la banalisation c'est-à-dire devenir un secteur d'entreprise comme les autres. Mais elle fait aussi la preuve que la démocratie ne s'arrête pas aux portes des entreprises.
- L'économie sociale qui évolue dans des missions de service public est de son côté confrontée historiquement au risque de la sous-traitance. Mais elle fait aussi la preuve qu'il est possible de renouveler l'État social au moins au niveau des communautés locales et des régions.
- Au plan international, malgré qu'il soit au cœur de l'Amérique du Nord et donc au cœur du néolibéralisme, le Québec fait figure d'exemple d'une société qui n'est pas complètement happée par ce dernier, parce que le Québec a réussi depuis 40 ans à faire cohabiter activement l'économie publique et économie sociale, ce qui donne beaucoup moins de prise à la seule logique marchande.



<b>Développement économique et social</b>	<b>Rôle de l'Etat dans l'approche néo-libérale</b>	<b>Rôle de l'Etat dans l'approche social-étatiste</b>	<b>Le rôle de l'Etat dans l'approche démocratique partenariale</b>
---	--	---	--

**TABLEAU 2**  
Approches des rapports de l'Etat avec l'économie sociale

<b>Rôle de l'Etat et des services publics</b>	<p>Les services collectifs par le réseau public sont subsidiaires.</p> <p>Séparation de l'économique et du social</p>	<p>L'état central est prédominant dans le développement de services collectifs</p> <p>L'Etat soutient le développement des communautés; il existe une collaboration active entre partenaires; nouvelle liaison de l'économique et du social</p>
<b>Rôle du marché</b>	<p>Le secteur privé est prédominant : développement économique extraverit; développement social en tant que résultat de la capacité du marché</p>	<p>Les entreprises et services collectifs publics façonnent le marché</p> <p>Le privé joue un rôle complémentaire. Les services collectifs sont mixtes (publics, d'économie sociale et privés..) et coordonnés au plan national mais décentralisés</p>
<b>Rôle des associations et de la société civile</b>	<p>Gestion sociale de la pauvreté par des programmes ciblés de l'Etat pour assumer les effets négatifs du marché; sous-traitance confiée à l'économie sociale</p>	<p>Rôle complémentaire mais subalterne de l'économie sociale dans le développement de services collectifs</p> <p>Coproduction et codécision services collectifs.</p>
<b>Rôle des citoyens</b>	Citoyens consommateurs	Citoyens usagers des services
		Citoyens co-producteurs des services et acteurs collectifs de développement

Note : Typologie inspirée des travaux de Vaillancourt et Laville (1998).

## Le rôle de l'Etat dans le développement social : trois approches

En Amérique du Nord, le Québec peut être vu comme un laboratoire original de recherche de nouvelles avenues grâce à quelques innovations institutionnelles témoignant de la possibilité de passerelles nouvelles entre la société civile, l'Etat et le marché.

Une régulation misant sur le trinôme Etat, marché, société civile peut être une des clés du renouvellement de l'Etat social. Ici, la synergie ne se fait plus à deux (le marché et l'Etat) mais à trois (marché, Etat et associations). La question devient moins celle du plus ou moins d'Etat et davantage celle de la qualité démocratique de l'action de l'Etat et de la capacité de cohabitation active des institutions publiques avec leurs partenaires

dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux services collectifs pour les populations : co-production de services et cohabitation dans le cadre de nouvelles institutions de gouvernance démocratique. Pour clarifier notre propos, nous dégagons ici trois approches des rapports de l'Etat et des services publics avec l'économie sociale : néolibérale, étatiste, démocratique partenariale (référer au tableau 2).

de développement. Par contre, dans le contexte de ces années d'incertitude institutionnelle, une ouverture est apparue à partir de 1996 en direction de politiques publiques transversales. Sous la poussée des communautés locales et de mouvements sociaux, une politique publique transversale a émergé. Cette nouvelle tendance accorde beaucoup plus de crédit et d'autonomie aux initiatives. La politique qui a présidé par exemple à la naissance et au développement des CLD comme service péripublic de développement local paraît avoir favorisé, par delà la simple réparation des dégâts, la revitalisation économique et sociale de communautés et leur « empowerment », c'est-à-dire de nouvelles formes de gouvernance territoriale démocratiques, d'ailleurs en partie inspirées de l'expérience des SADC.

Le premier effet a été d'amorcer une nouvelle approche des problèmes. Le second a été d'introduire un processus d'intervention de moyen terme. Enfin, ces politiques font partie d'un mouvement plus large de régionalisation où tous les acteurs sociaux sont impliqués (entreprises, syndicats, coopératives, organisations communautaires, citoyens). Bref, ces politiques différentes font appel à un État pro-actif mais partenaire des collectivités locales. Elles se fondent sur une dynamique déjà à l'œuvre, celui d'un mouvement économique et culturel autour des notions de partenariat, de territoire, de développement local, d'entreprise collective etc., mouvement qui imprègne tous les acteurs importants de la société, non seulement les organismes à vocation sociale mais aussi un certain nombre d'entreprises et d'institutions publiques.

création d'emplois s'est fait plus urgent, a instauré dans l'espace public un véritable débat sur l'apport potentiel de ce tiers secteur, en termes d'emplois, de réponse viable à de nouveaux besoins et de démocratisation du développement.

## Les politiques se fondent sur un mouvement bâti autour des notions de partenariat, de territoire, de développement local et d'entreprise collective.

acteurs de la société civile avec le soutien actif de l'État. Plus qu'un ensemble d'initiatives locales de la société civile réseautées entre elles, l'émergence de ces filières marque un virage stratégique et collectif, d'abord opéré au sein des mouvements sociaux, mais qui s'est étendu à la grandeur de la

société québécoise sous forme d'orientations partagées par tous les acteurs.

Notre analyse du contexte d'émergence de ces filières, telle que développée dans notre ouvrage sur ce sujet (ComEAU *et al.*, 2001), démontre que les initiatives locales d'économie sociale et de développement local liées à la question de l'emploi se sont déployées sur une décennie (de 1996 à aujourd'hui) à travers tout le Québec selon une stratégie d'intervention nettement collective et ouverte à la différence de l'approche nord-américaine néo-libérale et palliative ciblant quasi-exclusivement les sans-emploi :

- La filière de cohabitation active en développement local, en décentralisant des outils et des pouvoirs vers les acteurs locaux, a mis un net accent sur le soutien à des entreprises privées ou collectives locales susceptibles de redynamiser une économie de proximité et d'aménager des priorités locales de développement à l'échelle du Québec.
- La filière de cohabitation active en économie sociale, dans le contexte où l'impératif social de

Dans cette nouvelle dynamique, les pouvoirs publics n'ont pas tous réagi de la même façon et avec la même constance. Ont-ils soutenu les porteurs de projets à la bonne hauteur et de la bonne manière? Deux tendances sont apparues dans les années 90 : une première a d'abord voulu répondre aux urgences plutôt qu'aux besoins

À l'heure d'une recherche de voies nouvelles pour repenser l'intervention de l'État, la nature distincte de la société québécoise en Amérique du Nord s'est donc affirmée dans le registre des dispositifs collectifs de développement économique. Comme un peu partout dans les pays développés, la crise de l'emploi et des formes d'intervention keynésiennes de l'État s'est traduite par l'essoufflement de politiques industrielles basées en grande partie sur des subventions directes aux entreprises ou encore, sur le plan de la redistribution, par la remise en question de mesures assurancielles passives.

## L'interface entre les nouvelles initiatives locales et les pouvoirs publics



identifiait des solutions nouvelles à la question épineuse du chômage en misant sur la concertation et le partenariat.

Une autre initiative de la société civile alimentera le débat sur le développement de l'emploi et de l'économie

*Les mobilisations locales réalisées partout au Québec regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société; elles visent moins à demander à l'État de régler les problèmes qu'à trouver des solutions en misant sur l'apport de chacun des acteurs; et où le social et l'économique sont reliés différemment.*

par leurs investissements dans des PME régionales. Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) sont déjà là (depuis 1985) et les Centres locaux de développement (CLD) seront de la partie des la fin des années 90.

Cette notion de « filière » met en relief l'insertion de ces pratiques dans une cohabitation institutionnelle avec les services publics.

### *Les nouvelles initiatives : portée générale et contribution particulière*

Dans le champ de l'économie sociale et du développement local, ces mobilisations locales réalisées à l'échelle de tout le Québec, et non plus dans les seules régions éloignées ou en difficulté, innoveront d'un triple point de vue :

- elles regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société : syndicats, patronat, citoyens, associations et organismes du secteur public;
- elles visent moins à demander à l'État de régler les problèmes qu'à trouver des solutions en misant sur l'apport de chacun des acteurs ici concernés;
- elles s'inscrivent dans une recherche de nouveaux référentiels de développement où le social et l'économique sont articulés différemment.

Tout en assumant une partie des contraintes liées à l'économie marchande, ces activités économiques cherchent à se distinguer qualitativement parce qu'elles pratiquent le principe « s'associer pour entreprendre autrement ». La fragilité économique de ces initiatives les aura conduites à adopter une démarche partenariale forte avec des institutions financières coopératives, certaines institutions caritatives ou associatives (fondations) et des instances parapubliques ou publiques locales tels les Centres locaux de services communautaires (CLSC), les municipalités, les SADC ou des CLD. L'importance de ces filières renvoie principalement au fait qu'elles se structurent par la concertation entre

Le principal fil conducteur des deux dernières décennies est donc que de nouvelles filières de développement local et d'économie sociale se sont constituées. De nouvelles générations d'organisations et d'institutions d'économie sociale et de développement local vont faire partie d'un renouvellement du « modèle » québécois de développement, distinctement en cela du reste du Canada mais surtout en démarcation forte avec les États-Unis. C'est le croisement actif d'initiatives locales et de nouvelles politiques publiques qui fait l'originalité du développement économique et social québécois de ces deux décennies. D'où l'apparition, dans certains secteurs, d'une relative institutionnalisation de ces pratiques sous la forme de filières.

### *L'émergence de nouvelles filières d'emploi au Québec*

Après 1995, le gouvernement du Québec mise à nouveau davantage sur la concertation. En 1996, le Sommet initié par le gouvernement conduit à la mise sur pied de grands chantiers (emploi et économie) dont les résultats serviront à définir un « nouveau contrat social ». En matière d'emploi, l'évolution de cette décennie peut se schématiser autour des deux axes d'intervention suivants :

- La création et le maintien en emploi par le développement local : à ce titre les fonds de travailleurs fournissent un exemple probant

couvrir l'ensemble du territoire québécois, adopteront le découpage des régions administratives créées par le gouvernement du Québec et formeront une fédération affiliée au CCQ.

Tous ces nouveaux développements de l'économie sociale coopérative posaient cependant l'exigence d'une coordination à l'échelle du Québec. La fin des années 80 et le début des années 90 se révélèrent être une période de profonde transformation de ce premier regroupement. Coup sur coup, le CCQ organise en 1990 un premier colloque, puis une trentaine de forums qui réuniront près de 4000 personnes et finalement des États généraux de la coopération en 1992 desquels sortiront un Manifeste invitant au « regroupement des forces dans chaque milieu et à l'échelle du Québec » afin d'en arriver à disposer d'entreprises qui contribuent à « enrichir le patrimoine collectif ».

À l'occasion de ces États généraux, le CCQ initie donc une réflexion sur son orientation. Mais il prend aussi l'initiative d'accueillir tous les secteurs coopératifs émergeant en son sein, lesquels formeront une dizaine de nouvelles fédérations. Puis, dans le cadre d'ententes de partenariat avec la Direction gouvernementale des coopératives, les programmes d'aide aux CDR et les fonds publics destinés aux coopératives et à leurs fédérations sont transférés au Conseil qui se voit dès lors octroyer un rôle de concertation, de représentation, d'animation et de coordination pour l'ensemble du mouvement coopératif. Il devient alors l'interlocuteur unique des coopératives auprès des pouvoirs publics.

Le Conseil de la coopération du Québec regroupe donc depuis près d'une quinzaine d'années l'ensemble des coopératives et des mutuelles du

Québec (plus de 3000), de toutes les générations (de Desjardins né il y a 100 ans à celles plus récentes dans tous les secteurs tels le travail, l'habitation...) et dans toutes les régions (les CDR).

**L'arrivée du Chantier d'économie sociale**

Simultanément, les 20 dernières années (1985-2005) ont vu naître un certain nombre d'initiatives socio-économiques à caractère associatif surtout animées par le mouvement communautaire, par l'intermédiaire notamment du développement local dans sa version nouvelle, celle du développement économique communautaire (Favreau et Lévesque, 1996). C'est à la faveur du Sommet du gouvernement du Québec sur l'économie et l'emploi que surgit une troisième grande phase de cohérence active par la reconnaissance d'un nouveau réseau des réseaux, le *Chantier de l'économie sociale* lequel devient, à partir de 1999, un nouvel interlocuteur auprès du gouvernement du Québec.

En effet, pour faire suite à une recommandation du Groupe de travail sur l'économie sociale du Sommet, un OSBL est constitué. Le Chantier sera dès lors investi des responsabilités suivantes :

- œuvrer, de concert avec les promoteurs et avec les ministères, à la réalisation des projets de création d'emplois ayant été acceptés au dit Sommet;
- représenter l'économie sociale, particulièrement les nouveaux secteurs identifiés, dans les instances nationales de partenariat;
- collaborer avec les ministères et organismes du gouvernement à l'élaboration de stratégies favorisant le développement de cette nouvelle économie sociale, à l'évaluation des

programmes et mesures de soutien, de même qu'à l'élaboration d'indicateurs de résultats.

Avec l'arrivée du Chantier de l'économie sociale, on assiste alors à la pénétration de cette forme d'économie sociale québécoise évolue donc avec deux regroupements nationaux dont l'un regroupe les coopératives et les mutuelles et l'autre, plus récent, regroupe principalement des entreprises à statut associatif (OSBL).

**L'économie sociale québécoise et la création de filières de cohabitation**

En 1985, la relance de la concertation pour l'emploi vient d'abord d'initiatives relevant de la société civile, l'État étant provisoirement absent de la démarche en vertu de politiques plutôt néolibérales. La décennie 1990 est marquée par une initiative centrale de la société civile, celle du Forum pour l'emploi, qui réunira le patronat, les syndicats, les organisations communautaires, les universités et les administrations locales?

Le Forum pour l'emploi a constitué le coup d'envoi pour de nombreuses autres initiatives de concertation : les États généraux du mouvement coopératif lancés en 1990 et les États généraux du monde rural en 1991 de même que le Forum des municipalités l'année suivante. De fait, le Forum pour l'emploi ouvrait sur des initiatives de développement régional et local et, implicitement, sur l'économie sociale. Pour la première fois, on



Nous privilégions cette approche pour comprendre l'économie sociale au Québec et ses différents acteurs et courants. C'est que les coopératives, les mutuelles et les associations ne peuvent être considérées uniquement comme de simples regroupements sectoriels. Elles sont des familles ou des composantes stratégiques, c'est-à-dire des organisations dont la trajectoire a une visée globale : elles ont une mission d'intérêt général. Ces familles ont cependant des légitimités particulières : une culture organisationnelle qui leur est propre, des filiations internationales propres, des financements propres... Elles ont aussi bâti, au cours des décennies, des filières de reconnaissance par les pouvoirs publics qui leur ont conféré des statuts juridiques et des capacités d'influence spécifiques.

Dans le cas du Québec, les coopératives et les mutuelles se sont regroupées au sein d'une même organisation, le Conseil de la coopération du Québec (CCQ). De leur côté, les associations sont formées de deux embranchements : 1) les entreprises d'économie sociale « dans lesquelles on retrouve des organismes sans but lucratif (OSBL) investies dans des activités économiques et qui se regroupent au sein du Chantier de l'économie sociale ; 2) les « organisations communautaires autonomes », qui se distinguent par leurs activités à dominante sociopolitique (advocacy) dont la majorité évolue au sein d'un Comité aviseur regroupant 23 « fédérations » et une douzaine de réseaux à vocation régionale.

L'économie sociale québécoise dans les 20 dernières années a beaucoup gagné en crédibilité politique. Mais quelle est la trajectoire sociopolitique des deux regroupements de l'économie sociale québécoise : comment l'économie sociale s'est-elle organisée pour sortir d'une approche trop micro? Comment

interagit-elle avec les pouvoirs publics tout en se donnant des dispositifs structurants pour les communautés et les régions?

### Le mouvement coopératif jusqu'au début des années 90

Créé au début des années 40, le CCQ opère son premier véritable tournant durant les années 60 et 70 dans le sillon tracé par les coopératives financières et agroalimentaires. On pense ici aux caisses d'épargne et de crédit (mouvement Desjardins), aux mutuelles (la SSQ par exemple) et aux coopératives agricoles. C'est dans cette période que se vit une première grande période de cohabitation active entre cette économie sociale principalement coopérative et les pouvoirs publics dans la foulée de la « Révolution tranquille ». Le mouvement Desjardins va, grâce à sa force de mobilisation mais aussi à cause du mouvement général d'affirmation économique dont est investi l'État québécois, prendre de l'expansion et devenir ainsi la plus importante institution financière québécoise par le truchement de nouvelles législations favorisant conjointement le développement d'entreprises publiques (Caisse de dépôt...) et le renforcement de l'économie sociale coopérative (Dupuis, 1997).

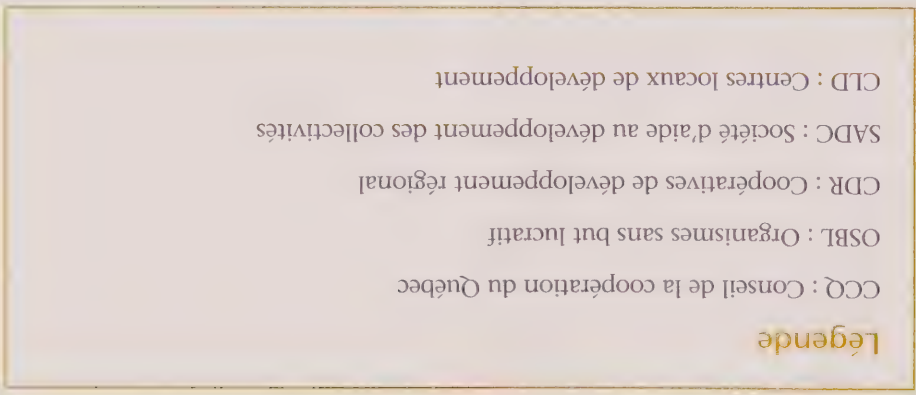
Les années 80-90 marquent l'arrivée d'une seconde grande phase de

Les années 80-90 marquent aussi le coup d'envoi de l'intercoopération avec l'arrivée des Coopératives de développement régional (CDR), lesquelles, appuyées financièrement par les pouvoirs publics, vont accompagner la création de coopératives et travailler à les regrouper sur un même territoire pour constituer ce qu'on pourrait appeler la première génération de pôles régionaux d'économie sociale. Peu à peu, ces CDR en arriveront à

- en milieu urbain, des coopératives de travail, des coopératives d'habitation, des coopératives de consommation, des coopératives d'économie sociale, des caisses d'économie sociale, des entreprises, des coopératives d'alimentation naturelle... souvent initiées par des organisations du mouvement communautaire, écologique ou syndical;
- en milieu rural, des coopératives de services de proximité de type garage coopératif, des coopératives d'approvisionnement (quincaillerie...), dans des coopératives forestières... dans la mouvance du syndicalisme agricole. Puis des fonds de travailleurs tels le Fonds de solidarité de la FTQ dans les années 80 et celui de la CSN, Fondation, dans les années 90 feront leur apparition.

### Legende

- CCQ : Conseil de la coopération du Québec
- OSBL : Organismes sans but lucratif
- CDR : Coopératives de développement régional
- SADC : Société d'aide au développement des collectivités
- CLD : Centres locaux de développement



dispose, pour l'essentiel, des mêmes grands traits distinctifs la différenciant de l'entreprise privée et de l'entreprise publique, c'est-à-dire qu'elles sont :

- des entreprises qui, à l'origine, sont des regroupements de personnes avant d'être des regroupements de capitaux;
- des entreprises et des organisations dont la propriété est collective, pro-priété des usagers et/ou des salariés;
- des entreprises caractérisées par un fonctionnement démocratique inscrit dans un statut juridique d'association, de coopérative ou de mutuelle;
- des entreprises dans lesquelles le patrimoine est collectif (les surplus, profits et ristournes étant de caractère inaliénable);
- des entreprises dans lesquelles on retrouve une catégorie nouvelle d'acteurs, des gens issus de milieux populaires et de classes moyennes

qui n'ont généralement pas baigné dans le monde de l'entreprise.

En termes plus généraux, le sens premier et fondamental attribué à cette forme d'économie est de s'associer pour entreprendre autrement selon l'heureuse formule de l'économiste Demoustier (2001).

Depuis une dizaine d'années, un courant important de recherche en économie sociale s'applique à la comprendre, en prenant en compte trois familles d'organisations, soit les coopératives, les mutuelles et les associations, et en les mettant en perspective comme partie prenante des réponses à la crise économique et à l'affaiblissement des États. Courant à l'origine francophone et latine, il dispose de relais au plan international (le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC international), par exemple à des entrées dans certaines institutions internationales (le Bureau

international du travail par exemple) et travaille à la mise en place de nouveaux réseaux internationaux.

Au plan analytique, ce courant de recherche a comme perspective d'examiner ces pratiques économiques combinant l'initiative et la solidarité à partir des paramètres suivants :

- il a recours à une classification à partir de trois grandes familles d'organisations plutôt qu'à une seule comme c'est le cas du courant américain et même canadien du « Non Profit Sector » lequel ne tient compte la plupart du temps que des associations (Vaillancourt, 2005).
- il relie, en aval, l'économie sociale aux mouvements sociaux et, en amont, aux alternatives à la mondialisation néolibérale (Favreau *et al.*, 2004).

Le tableau 1 décrit les trois grandes familles d'organisations.

**TABEAU 1** Typologie des familles de l'économie sociale

ASSOCIATIONS			COOPÉRATIVES			MUTUELLES		
<b>Objectifs</b>			offre de service aux membres et/ou à la collectivité			offre de biens ou services aux membres et à leur famille		
<b>Objectifs sociale de l'activité sur sa rentabilité)</b>			membres (une personne, conseil d'administration élu et assemblée générale des membres (une personne, une voix)			coopérative de travail) ou à la collectivité (ex. coopérative de solidarité)		
<b>Activités</b>			biens et services collectifs sur les marchés (public ou privé)			biens et services marchands services collectifs de protection sociale		
<b>Organisation démocratique (répartition du pouvoir)</b>			conseil d'administration élu et assemblée générale des membres (une personne, une voix)			assemblée générale des membres (une personne, une voix)		
<b>Mode d'affectation du surplus</b>			Réinvestissement dans l'organisation			Ristourne aux membres et réinvestissement dans l'organisation		
<b>Acteurs ou porteurs de projets</b>			Regroupement de personnes (qui ne détiennent pas de capital)			Regroupement de personnes (qui ne détiennent pas de capital)		

Source : adaptation de la typologie développée par Defourny et Develtere (1999 : 37).



# Économie sociale et politiques publiques L'expérience québécoise

Louis Favreau

Université du Québec en Outaouais

Louis Favreau est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités à l'Université du Québec en Outaouais.

**L'économie sociale québécoise et sa cohérence active avec les pouvoirs publics (1960-2005)**

Aujourd'hui, la reconnaissance de l'économie sociale au Québec ne fait plus de doute. Elle a franchi une nouvelle étape en s'insérant d'avantage dans l'espace public québécois depuis près de 10 ans avec le Sommet sur l'économie et l'emploi du gouvernement du Québec en 1996<sup>1</sup>. Elle est notamment représentée au Québec par deux regroupements :

- le Chantier de l'économie sociale, dont la principale mission est de promouvoir l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socio-économique du Québec;
- le Conseil de la coopération du Québec dont la mission est de participer au développement social et économique du Québec en favorisant le plein épanouissement du mouvement coopératif québécois.

L'économie sociale ne forme donc pas un bloc homogène tant par ses secteurs d'activité économique que par les populations visées et les modes de fonctionnement. Ces entreprises se placent sous le signe de la diversité. Elles partagent certes les mêmes valeurs et principes de fonctionnement, mais forment des familles distinctes et sont engagées dans des réalités souvent fort différentes selon les secteurs d'activité où elles sont présentes, leur structure politique, leur maturité organisationnelle, etc. (Réseau d'investissement social du Québec, 2004).

Les trois familles de l'économie sociale québécoise : coopératives, mutuelles et associations

Dans la plupart des pays du monde, de nombreuses activités socio-économiques locales ont surgi dans les deux dernières décennies. C'est ce que plusieurs ont nommé une nouvelle économie sociale (NES) issue principalement de mobilisations sur l'emploi et le développement de nouveaux services collectifs de proximité tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

La mobilisation sociale à laquelle elle a donné naissance a été particulière-ment forte. Elle s'est réalisée autour de quatre types d'initiatives :

- des initiatives de formation à l'emploi à partir d'associations favorisant des apprentissages divers liés au marché du travail.
- des initiatives de développement de services de proximité (services de garde, aide à domicile, habitat communautaire...).
- des initiatives de revitalisation économique et sociale croisant, à l'intérieur d'un processus d'intervention multi-activités, des acteurs divers engagés sur un même territoire.
- des initiatives de financement du développement des régions et des entreprises locales.

Au Québec comme ailleurs, ces expériences récentes sont souvent le produit d'une rencontre de l'association et de la coopération, du mouvement associatif et du mouvement coopératif (Perré 6 et Vidal, 1994). Cette nouvelle économie sociale est plus ou moins proche, selon les cas, de ses composantes « historiques » parce qu'elle

Fondée sur le fructueux programme des Alliances de recherche université-communautés du CRSH, l'initiative d'économie sociale regroupe, à titre de partenaires égaux dans le processus de recherche, des chercheurs au sein d'universités et de collèges et des représentants d'organisations communautaires.

Ce programme reflète en outre énormément le caractère régional unique à l'économie sociale du Canada. Afin d'assurer la représentation des différentes perspectives régionales dans les travaux de recherche, le CRSH a adopté une approche semblable à celle des centres Métropolis, qui passe par la création de réseaux dans six régions économiques du pays. Ces réseaux régionaux sont reliés à un regroupement national.

En août 2005, au terme d'un exercice intense d'examen par les pairs, le CRSH a annoncé l'octroi d'une aide

## L'initiative d'économie sociale du CRSH : les nœuds régionaux

### Les nœuds régionaux

#### Dirigé par

Canada atlantique	Leslie H. Brown, l'Université de Mount Saint Vincent
Ontario	Jack J. Quarter, Université de Toronto
Québec	Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal
Nord de l'Ontario, Manitoba et Saskatchewan	Lou Hammond Kettison, Université de la Saskatchewan

capacité et trouvent de nouvelles façons d'améliorer leur efficacité. Le dernier volet de l'initiative d'économie sociale du CRSH porte sur de petites subventions pour des questions répondant aux besoins particuliers de partenaires communautaires du programme. Le CRSH travaille désormais en étroite collaboration avec le regroupement national et les réseaux régionaux à l'établissement des priorités de recherche pour un certain nombre de ces initiatives de moindre envergure.

Un deuxième concours pour la création d'un réseau régional dans le nord du Canada (y compris le nord du Québec et le Labrador) et l'autre en Alberta/Colombie-Britannique) est en cours.

Pour plus de renseignements sur l'initiative d'économie sociale, rendez-vous sur le site Internet du CRSH à l'adresse <www.sshrc.ca>.

au développement de quatre réseaux régionaux et du regroupement national. Ce dernier est, en somme, un réseau de réseaux. Dirigé par Ian MacPherson, de Victoria University, il constitue un forum pour les chercheurs et partenaires d'un océan à l'autre, coordonne leurs efforts de recherche et contribue au partage des résultats de recherche dans l'ensemble du pays et dans le monde. Les réseaux régionaux effectuent de la recherche sur des enjeux pertinents à leur région et contribuent à la formation des étudiants et des chercheurs de la communauté (voir l'encadré ci-dessous).

Même à ce stade précoce du programme, chercheurs et communautés établissent de solides partenariats. Les avantages de ces nouveaux efforts de recherche sont réciproques : les chercheurs ont accès aux organisations de l'économie sociale et les connaissent ainsi mieux, tandis que les organisations développent leur



## Le CRSH fait le lien entre les chercheurs et les organismes d'économie sociale

Allen Zeesman

Développement social Canada

Le gouvernement du Canada est résolu à soutenir le développement des collectivités. Pour ce faire, dans son budget 2004, il a alloué 132 millions de dollars au renforcement de l'économie sociale au pays et s'est engagé à améliorer l'accès des entreprises sociales aux programmes offerts aux petites entreprises. Ces investissements permettent de soutenir les personnes qui mettent à profit leurs compétences en gestion d'entreprise dans des initiatives à but non lucratif visant à améliorer les conditions sociales et environnementales des collectivités.

Développement social Canada dirige la participation du gouvernement fédéral en matière d'économie sociale. En collaboration avec de nombreux ministères et organismes fédéraux, il s'emploie à augmenter le nombre de ressources et d'outils destinés à faire progresser l'économie sociale. Il jette aussi les bases d'une stratégie à long terme visant à orienter les efforts du gouvernement canadien en matière d'économie sociale.

En 2004, afin de soutenir la collaboration et la consultation indispensables au travail sur l'économie sociale, le Ministère a organisé une table ronde

1 Les entreprises sociales, les organismes communautaires et leurs fournisseurs de fonds utilisent de plus en plus le terme « capital patient » qui décrit les différentes formes d'investissements dont l'objectif est de permettre la réalisation d'avantages sociaux tout en générant un rendement financier.

Note

Janet E. Halliwell

Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Grâce à une affectation particulière de fonds de 15 millions de dollars sur cinq ans dans le budget fédéral de 2004, le CRSH du Canada a créé un programme novateur de soutien à la recherche sur l'économie sociale qui contribue à rassembler de nouvelles données. Les objectifs du programme sont :

- **contribuer** à définir les politiques, notamment un cadre réglementaire adapté, applicable à l'économie sociale;
- **améliorer** le rendement d'organismes et d'entreprises importants pour l'économie sociale au Canada;
- **renforcer** la contribution internationale du Canada dans des domaines propres à l'économie sociale tout en rehaussant sa visibilité.

# Le gouvernement du Canada et l'économie sociale

**Alfred LeBlanc**  
Industrie Canada

**Allen Zeesman**  
Développement social Canada

**Janet E. Halliwell**  
Conseil de recherches en  
sciences humaines du Canada

**Alfred LeBlanc**  
est directeur général  
de la politique stratégique au sein du  
secteur politique d'Industrie Canada.

**Allen Zeesman**  
est directeur de la  
Direction du développement  
communautaire et des partenariats à  
Développement social Canada.

**Janet E. Halliwell**  
est vice-présidente exécutive  
du Conseil de recherches en  
sciences humaines du Canada.

**Note du rédacteur :**  
Dans cet article, les représentants  
des trois ministères et organismes  
les plus actifs à ce jour décrivent les  
activités récentes et les plans pour  
l'avenir du gouvernement fédéral  
en économie sociale.

**Alfred LeBlanc**  
Industrie Canada

**L**e discours du Trône de 2004  
renfermait un engagement du  
gouvernement du Canada envers  
la promotion du développement de  
l'économie sociale par la mise en place  
des conditions qui en assureront la  
réussite et l'établissement d'un con-  
texte favorable à sa croissance. Fin

2005, le Cabinet avait déjà approuvé  
le Projet pilote d'économie sociale qui  
permet de mettre en application des  
programmes ciblés afin de renforcer  
la capacité des communautés à  
développer des activités d'économie  
sociale. Ce projet pilote met l'accent  
sur les entreprises d'économie sociale,  
que l'on définit comme des entreprises  
gérées comme toute autre entité com-  
merciale produisant des biens et des  
services pour l'économie de marché,  
mais dont le mode d'exploitation et  
l'utilisation des excédents visent à  
atteindre des objectifs sociaux et com-  
munautaires. Les apports de ces entre-  
prises au développement économique,  
social et communautaire sont variés,

allant de l'emploi des groupes désa-  
vantagés aux efforts pour relever des  
défis environnementaux locaux, en  
passant par la formation et le dévelop-  
pement des compétences et la fourni-  
ture de logements à prix abordables.  
Doté d'un budget de 132 millions de  
dollars, le projet pilote d'économie  
sociale comporte trois volets :

- une initiative pilote de 17 millions  
de dollars sur deux ans axée sur le  
développement de la capacité des  
organismes, des communautés et  
des entrepreneurs sociaux à mener  
ou à appuyer des entreprises d'éco-  
nomie sociale qui contribuent à  
l'atteinte des objectifs sociaux et  
environnementaux de la commu-  
nauté;
- un Fonds pilote de capital patient  
de 100 millions de dollars sur cinq

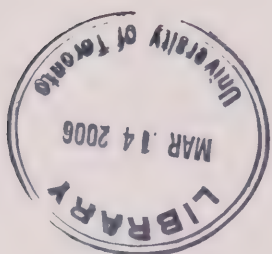
Industrie Canada appuie l'entreprise d'économie sociale

- un fonds de 15 millions de dollars  
sur cinq ans pour soutenir la  
recherche en économie sociale,  
mobiliser des réseaux et favoriser le  
transfert de savoir. (Voir ci-dessous  
la description de J. Halliwell des  
activités du CRSH.)

La mise en œuvre du projet pilote  
exige un partenariat novateur entre  
Industrie Canada, Développement  
social Canada (DSC), ainsi que les  
quatre organismes de développement  
régional : FedNor, l'Agence de promo-  
tion économique du Canada atlanti-  
tique, Développement économique  
Canada pour les régions du Québec  
et la Diversification de l'économie  
de l'Ouest. Les programmes de  
développement des capacités et de  
capitaux patients seront offerts par  
l'entremise des quatre organismes  
régionaux, qui ont mené des consul-  
tations afin de déterminer comment  
maximiser l'efficacité de la mise en  
œuvre de ces initiatives dans leurs  
régions. La gestion du fonds de  
recherche sur l'économie sociale est  
assurée par le CRSH.

De plus, Industrie Canada et les orga-  
nismes régionaux ont examiné l'accès  
aux programmes d'aide aux petites et  
moyennes entreprises (PME) par les  
entreprises sociales. Dans la plupart  
des cas, l'examen a montré que les  
entreprises sociales sont admissibles  
aux programmes d'assistance finan-  
cière et non financière des PME. Nous  
étudions à présent les mesures envisa-  
geables pour sensibiliser les entreprises  
sociales à l'existence des programmes et





à apprendre sur les possibilités offertes par l'économie sociale. Il reste suffisamment de questions en suspens, d'observations et de résultats de recherche pour documenter plus avant le rôle des gouvernements dans le développement de l'économie sociale. Cette documentation devrait être multidisciplinaire et se pencher à la fois sur les fins et sur les moyens mis en oeuvre pour soutenir ce secteur d'activités.

Jean-Pierre Voyer  
Directeur exécutif

### Note

1 Présentation de Nancy Neamtan, un des chefs de file en matière d'économie sociale au Québec, lors de la table ronde organisée conjointement par le PPR et le CRSH à Ottawa, en septembre 2004.

Dans un second article, Alan Painter cite l'exemple du « Roasted Cherry Coffee House », une entreprise d'économie sociale à laquelle réfère le discours du Trône et s'interroge sur le rôle que devraient jouer les gouvernements quant au soutien à de telles entreprises. Il retient que l'économie sociale est un modèle prometteur, mais que les décisions d'investissements publics dans ce secteur d'activités doivent dépendre d'objectifs plus précis de même que de la capacité des organisations à les atteindre efficacement. Stuart Sykes et Derek Hum alimentent le débat quant au rôle de soutien de l'État en proposant d'inclure, dans les options examinées, une approche basée sur un régime de bons d'approvisionnement. Cette approche veut que le soutien à l'économie sociale se fasse du côté de la demande plutôt que du côté de l'offre.

Mel Evans vient compléter la série d'articles de fond sur l'économie sociale en faisant lui aussi un détour du côté de la demande, mais cette fois, en mettant l'accent sur ce que l'économie sociale peut offrir aux individus à différents moments charnières dans leur parcours de vie. Son article est un véritable plaidoyer en faveur du rôle important que peut jouer l'économie sociale auprès des personnes marginalisées. L'économie sociale permet de répondre simultanément à divers objectifs, de fournir des biens et des services à des personnes qui, autrement, ne pourraient y avoir accès et d'ouvrir de nouvelles avenues aux collectivités et aux groupes marginalisés. Les chercheurs ont encore beaucoup

à apprendre sur les possibilités offertes par l'économie sociale. Il reste suffisamment de questions en suspens, d'observations et de résultats de recherche pour documenter plus avant le rôle des gouvernements dans le développement de l'économie sociale. Cette documentation devrait être multidisciplinaire et se pencher à la fois sur les fins et sur les moyens mis en oeuvre pour soutenir ce secteur d'activités.

Ailleurs au Canada, on ne retrouve aucun autre modèle de DFC ou d'économie sociale aussi profondément intégré au coffre à outils des politiques sociales ou économiques. Pourtant, comme l'explique Alan Painter dans son article, ce secteur représente environ 2,5 p. 100 du produit intérieur brut au Canada. L'économie sociale a connu un essor si important ces dernières années qu'il se taille maintenant une place suffisamment grande pour distinguer le Canada des autres pays développés.

L'économie sociale semble donc bien se porter. Pourquoi alors les gouvernements doivent-ils s'y intéresser davantage? Quel rôle peuvent-ils jouer? Dans son article, Denis Harrisson démontre comment l'économie sociale prend sa source dans l'innovation sociale et alimente cette dernière en même temps. Il suggère que les raisons qui justifient un rôle pour les gouvernements dans le soutien à l'innovation technologique s'appliquent aussi au secteur de l'économie sociale.

L'article de David LePage offre en ce sens un excellent exemple d'innovation sociale permettant le développement de l'économie sociale. En développant le Portail d'approvisionnement social, l'équipe de Vancouver « Fast Track to Employment » a créé un outil qui permet d'élargir un secteur du marché commercial pour y intégrer efficacement des objectifs sociaux et environnementaux.



du Canada (CRSH) a déjà développé de nouvelles possibilités de financement afin de promouvoir la recherche sur ce secteur d'activités.

Pour donner suite à l'intérêt accru

du gouvernement envers l'économie

sociale, le Projet de recherche sur les

politiques (PRP) s'est associé au CRSH,

en septembre 2004, afin de parrainer

une table ronde sur les besoins en

matière de recherche sur les politiques

pour soutenir l'économie sociale. Il

a également invité des spécialistes à

réfléchir sur ce thème dans le cadre

d'une conférence sur les politiques

sociales, en décembre de la même

année. En juillet 2005, le PRR a diffusé

*Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale :*

*Un guide pour la recherche en politiques*

*publiques*. Ce guide met l'économie

sociale en contexte, cerne les questions

de recherche qui permettraient d'étayer

l'élaboration de politiques et de pro-

grammes, formule des suggestions

quant à la façon de mener ces

recherches et précise certaines sources

d'information pertinentes.

Ce numéro d'Horizons s'inscrit dans

le prolongement de la réflexion entre-

prise par le PRR sur l'économie sociale

au Canada et tente de répondre à des

questions interreliées : Pourquoi les

gouvernements doivent-ils s'y inté-

resser? Quel rôle doivent-ils jouer

en la matière?

Les articles présentés dans ce numéro

ne prétendent pas faire le point sur ce

qu'est l'économie sociale précisément.

Les points de vue à cet égard divergent

et reflètent la grande diversité d'expé-

riences à travers le Canada. Ils visent

plutôt à aider le lecteur à mieux

comprendre les différentes formes

et sphères d'activités de cette forme organisationnelle qui emprunte tantôt aux pratiques et principes du marché, tantôt à la provision étatique de services publics, tantôt au modèle communautaire mis de l'avant par les organismes à but non lucratif. En nous ouvrant à l'idée qu'il peut être avanta- geux de combiner les manières de faire et les principes sous-jacents à ces trois approches, on peut mieux apprécier le potentiel de l'économie sociale et comprendre son apport complémen- taire comme « modèle de gestion du développement qui intègre les objectifs sociaux, économiques, culturels et environnementaux des communau- tés »<sup>1</sup>. On pourra ainsi être plus en mesure de situer le rôle que le gou- vernement du Canada peut y jouer. L'article de Louis Favreau présente un historique des événements qui ont amené le gouvernement du Québec à retenir, dès 1996, une définition large et inclusive de l'économie sociale qui comprend l'ensemble des mouvements coopératifs et mutualistes de même que le champ couvert par le milieu associa- tif. L'article de Jean-Marc Fontan traite du rôle de la recherche dans la mise en œuvre de l'approche québécoise. L'auteur identifie les grands enjeux actuels de la recherche sur l'économie sociale et leurs implications pour les politiques publiques au Canada. Les articles de Eugene Kostyra et de Shauna MacKinnon, complémentaires l'un à l'autre, abordent les politiques du gouvernement du Manitoba eu égard au développement économique communautaire (DÉC). On retrouvera des similitudes de même que des diffé- rences avec la perspective québécoise. En comparant le DÉC à l'économie



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

VOLUME 8 NUMÉRO 2

FÉVRIER 2006

Gouvernement  
du Canada  
Projet de recherche  
Policy Research  
Initiative



## L'économie sociale L'esprit entrepreneurial au service des communautés

Le gouvernement du Canada s'est donné la mission de faire de l'économie sociale une composante clé du coffre à outils de la politique sociale canadienne. Conformément à cet engagement, une première partie du travail a été accomplie. Les ministères de l'Industrie et du Développement social ont commencé à mettre en œuvre les initiatives d'économie sociale présentées à l'occasion du Budget de 2004, et le Conseil de recherches en sciences humaines

### L'ÉCONOMIE SOCIALE

4 Le gouvernement du Canada et l'économie sociale

Alfred LeBlanc, Industrie Canada; Allen Zeeman, Développement social Canada; Janet E. Halliwell, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

7 Économie sociale et politiques publiques : L'expérience québécoise

Louis Favreau, Université du Québec en Outaouais

16 La recherche partenariale en économie sociale au Québec

Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal

22 Fait au Manitoba : Cadre stratégique et perspective de développement économique communautaire

Eugene Kostyra, Gouvernement du Manitoba

26 L'économie sociale au Manitoba : Concevoir une politique publique d'inclusion sociale

Shauna Mackinnon, Centre canadien de politiques alternatives

30 L'économie sociale au Canada : Concepts, données et mesure

Alan Painter, Projet de recherche sur les politiques

35 Le Portail d'achat responsable : Un outil d'intégration des valeurs

David LePage, Fast Track to Employment

40 Le rôle du gouvernement pour soutenir l'économie sociale

Alan Painter, Projet de recherche sur les politiques

44 Le débat sur les « bons d'approvisionnement » et l'économie sociale

Stuart Sykes, Projet de recherche sur les politiques; Derek Hum, Université du Manitoba

48 L'économie sociale et les zones d'ombre des parcours de vie

Mel Evans, Middlesex University

54 Les innovations sociales et l'institutionnalisation : Quelques pratiques émergentes

Denis Harrisson, Université du Québec à Montréal

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

### TÉMOINS

58 Conférence internationale sur l'engagement des communautés

61 Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale

64 Les Congrès pancanadiens de développement économique

communautaire et d'économie sociale 2004 et 2005

### COINS DU LIVRE

67 The Cathedral Within: Transforming your Life by Giving Something Back

68 Co-operative Membership and Globalization

DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

71 Une analyse réticulaire du capital social et de la santé : Résultats et limites

Surveillez la prochaine édition d'Horizons sur travail vs famille

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques

56, rue Sparks, 1<sup>er</sup> étage,

Ottawa (Ontario) K1A 0A3

ISSN 1487-7090

Poste-publications - Publications Mail

Customer no 7000274

Canada



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Policy Research  
Initiative

Projet de recherche  
sur les politiques

APRIL 2006

VOLUME 8 NUMBER 3

Government  
Publications

# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Work and Life Balance

### Better Choice, Flexibility and Policy Opportunities

As in other OECD countries, there is a debate in Canada on how to better reconcile work and other aspects of life. This debate results from the important economic and social changes of recent decades. With globalization and rapid techno-

logical advances, more is demanded of workers. At the same time, the normative family has changed from a one-earner to a two-earner model, with more diverse living arrangements. And, as we have identified in a previous issue of *Horizons* on population aging (2004,

Volume 6 Number 2), the future will bring more pressures on prime-age workers, because of the coming retirement of baby boomers.

There is evidence that many people feel under pressure during the hectic "rush hour of life," when children, education, and work lay competing claims on limited time. All too often, these tensions bring stress to an appreciable segment of the population. In some cases, they lead to increased absenteeism, missed opportunities for advancement, mental health problems, even withdrawal from the labour market. Part of the problem lies in our institutional arrangements, which were designed to accommodate the traditional family and life-cycle pattern: education for the young, then

#### WORK AND LIFE BALANCE

- 3 **Work-Life Balance in an Aging Population**  
Terrance Hunsley, Policy Research Initiative, Government of Canada
- 14 **Time-Related Stress: Incidence and Risk Factors**  
Benoît-Paul Hébert and Alex Grey,  
Human Resources and Social Development
- 19 **Self-Employed Women's Work-Life Imbalance: An Urgent Need for Policy Response**  
Zeynep Erden Karman and Amr Elleithy,  
Status of Women Canada
- 24 **Gender Models for Family and Work**  
Roderic Beaujot, University of Western Ontario
- 27 **Informal Caregivers: Balancing Work and Life Responsibilities**  
Roman Habtu and Andrija Popovic, Human Resources and Social Development
- 35 **Policy Implications of Delayed Reproduction and Low Fertility Rates**  
Mark Wheeler, Health Canada  
Clarence Lochhead, Canadian Labour and Business Centre  
Sari Tudiver, Health Canada
- 43 **Equality of Opportunity and Inequality Across the Generations: Challenges Ahead**  
Miles Corak, Statistics Canada
- 51 **Changing Nature of the Family**  
Jeff Carr, Policy Research Initiative, Government of Canada
- 55 **Lifetime Labour Force Transitions**  
Jeff Carr, Policy Research Initiative, Government of Canada
- 59 **Notes**

Watch for the next  
issue of *Horizons* on  
Freshwater for the  
Future.

[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

Policy Research Initiative  
56 Sparks Street, 1st Floor,  
Ottawa, ON K1A 0A3

ISSN 1487-7090  
Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274





Government  
of Canada  
Policy Research  
Initiative

Gouvernement  
du Canada  
Projet de recherche  
sur les politiques

# HORIZONS

RESEARCH

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Jean-Guy Desgagné

### ASSOCIATE EDITOR

Alain Denhez

### PRODUCTION

Marissa Martin

Élisabeth Vu

Nancy White

### Copy Editing and Translation by

PMF Editorial Services, Tradulitech,  
and Translation Bureau, Public Works  
and Government Services Canada

### Design and Layout by

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

The Policy Research Initiative produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the PRI or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of February 27, 2006.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: 613 947.1956

Fax: 613 995.6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of the Government of Canada or any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

working careers (especially for men), followed by retirement. It may be necessary to review these institutional arrangements carefully so they better reflect the "new" contemporary Canadian society, to address successfully the new economic, social, and demographic challenges.

The important social and economic changes of an aging society have been examined in the PRI's Population Aging and Life-Course Flexibility project. *Encouraging Choice in Work and Retirement* outlined the likely economic, fiscal, labour market, and social impacts associated with an aging population as well as the potential economic and social gains which could derive from more flexibility of choice regarding how time is allocated among work, family responsibilities, leisure and learning throughout the life course. In this edition of *Horizons*, we discuss the current state of knowledge on the work-life allocation of

time and related consequences, and highlight some of the policy strategies adopted in other countries in addressing similar challenges.

This issue also features several contributions touching on issues related to work-life balance in a context of population aging, from federal departments (Human Resources and Social Development, Status of Women Canada, Health Canada, and Statistics Canada), as well an academic perspective from Roderic Beaujot of the University of Western Ontario. We thank them all for their contributions, and hope this issue will provide useful background and insights for researchers and policy analysts.

Jean-Pierre Voyer  
Executive Director



# Work-Life Balance in an Aging Population

**Terrance Hunsley**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

Many Canadians have problems with conflicting demands on their time. Various identified as “work-life balance,” “work-family balance,” “work-family and family-work interference,” “time crunch,” “time stress,” or “role overload,” too many time demands on daily life can drain our energy, affect our health, and undermine our productivity.

The PRI has been working collaboratively with other federal departments and with the research community involved in the Population Work and Family Collaboration (PWFC)<sup>2</sup> to assess this problem and place it into a policy context. Consistent with the PRI mandate, we take a “whole of government approach,” considering the issue from a broad policy perspective.

There is much still to be known about this subject, although central factors, such as the increase in total working time of women over the past few decades, have become clear. Work-life imbalance is often identified with full-time employed women in families with young children, and those caught with both young children and demands for care of older relatives. However, the evidence suggests it is a broader issue that, increasingly, affects men as well. It can interfere with life roles and objectives at various stages of our diverse life courses.

In this article, we summarize current knowledge of the issue as well as recent policy developments in other countries. We then place it into a Canadian policy perspective, and suggest a flexible approach for policy makers to consider, even while some areas remain to be informed by further research.

## *Work-Life Balance*

Some major life spheres in which we play roles are work, family, and community. Social Development Canada (2004) suggested that work-life balance is achieved when the participation in each of the domains of our lives does not impinge on the others to the point of causing “grief, stress or negative impact.”

Those who have balance are satisfied with their work and home lives, are able to fulfill their multiple responsibilities at home, work and in the community without guilt or regret, are healthy physically, emotionally, and socially, have a sense of control over their life, and feel that the decisions they make are informed choices as opposed to forced sacrifices (SDC, 2004).

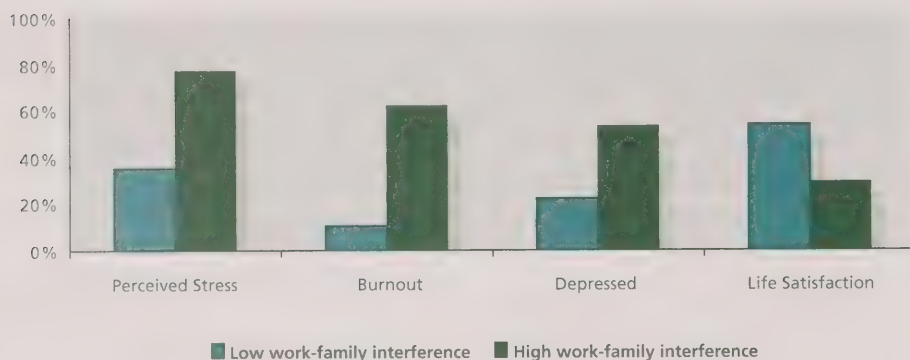
However, there is evidence that work-life balance has deteriorated for many Canadians. According to the General Social Survey of 1992, 23 percent of women aged 25-44 and 16 percent of men aged 25-44 felt severely stressed due to time pressures. By 1998, those percentages had increased to 29 and 25 percent, respectively. Research by the Conference Board of Canada (MacBride-King, 1999), and Duxbury and Higgins (2001) suggested that 30 to 50 percent of workers could be stressed by work-life imbalance.

The costs of work-life imbalance touch both employees and employers. From the employers' perspective, they may include lower productivity, higher absenteeism, and higher workers' compensation claims. The research data in this area are still limited, but a number of studies have been identified

Terrance Hunsley is senior project director with the Government of Canada's Policy Research Initiative.<sup>1</sup>



**FIGURE 1**  
**Work-Life Balance and Employee Health**



Source: Duxbury and Higgins (2003).

by Social Development Canada (2004) as well as Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

Those who experience work-life imbalance, according to Social Development Canada (2004) are three times more likely to suffer from heart problems, infections, injuries, mental health problems, and back pain and five times more likely to suffer from certain cancers. Duxbury and Higgins (2003)<sup>3</sup> found that 77 percent of those claiming to experience high work-to-family interference also had high perceived stress, compared to only 35 percent of those with low work-to-family interference (see Figure 1). Those who experienced high work-to-family interference were also six times more likely to suffer from “burnout” than those who experienced low interference, and more than twice as likely to be depressed. Figure 1 illustrates, in the firms covered by the Duxbury-Higgins study (2003), the close relationship of work-life imbalance and health factors.

### Causes of Work-Life Imbalance

A dramatic social change of the past half century, which paralleled the trajectory of the baby boom in their labour-force years, was the transformation of the normative working family from a one-earner to a two-earner model. The massive increase in the participation of women pushed up the number of total hours each family now supplies to the labour market. This, in turn, makes it more difficult, and often stressful, for people and families to fulfill their other roles. It may also be a factor in the decline in fertility rates.

Although this change has been dramatic, it has taken place against a background of economic developments that also shape and contour the demand from the work side.

#### *Restructuring the Economy*

The nature of work has been changing, due in large part to globalization and the revolution in information and

communications technology. Market liberalization, global supply systems, and technological advances are transforming the arena in which Canadian firms compete. The pace of work is quicker. The place and time of work is becoming more ubiquitous as cell phones, the Internet, the Blackberry, and the 24-hour economy take hold. The type of work is changing to reflect a more information and service-oriented economy.

As industries increasingly specialize to vie for market share, they are requiring their work force to become more highly skilled. In 2003, according to HRSDC, 55.8 percent of all occupations required a high-skilled worker. The only two types of skills forecast to experience increased demand between 2003 and 2013 are occupations requiring a university degree or managerial capabilities.<sup>4</sup>

Research by PRI and Statistics Canada indicates that people with higher levels of education devote a greater percentage of their time to work over their life course. As shown in Figure 2, working-age Canadians born in 1970 with at least a BA degree will work 23.6 percent of their total (life) time<sup>5</sup> while those with only some high school will work 19.7 percent of their total time. The difference decreases as education differentials decrease.

While the total proportion of time spent working is a factor in work-life balance, the intensity, responsibility, independence, and timing of work are also important. A major characteristic of the changing economy is a rise in non-standard work. Part-time, temporary, multiple-job, contract, and

self-employment work arrangements have been increasing. Because of overlaps among these categories, the trends are difficult to measure in a precise way. According to Saunders (2006), about 37 percent of the labour force was employed in non-standard work<sup>6</sup> in 2001, up from about 33 percent in 1989 which, in turn, was substantially higher than a decade earlier.

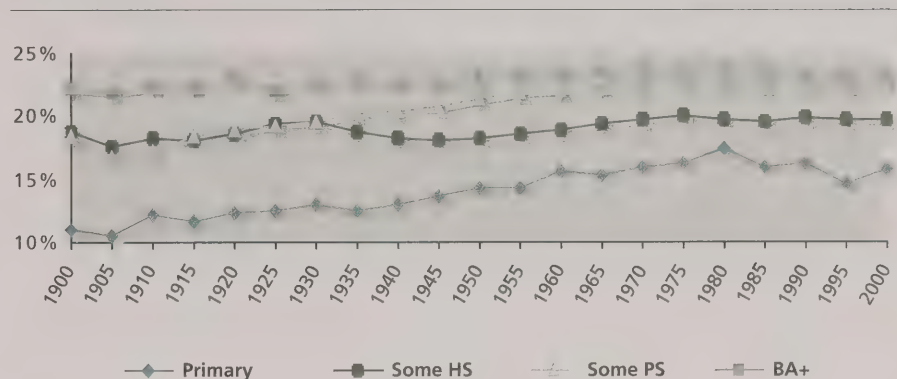
Not all non-standard work is unattractive or unwanted. Nor is all low-paying work included in the non-standard category. While non-standard jobs are more likely to be characterized by poor pay and lack of security, these jobs can also, in some instances, relieve work-family imbalance. Marshall (2000) found that 73 percent of all part-time workers held part-time jobs by choice. Only one part-time worker in ten claimed that work caused stress compared to four in ten full-time workers. As well, part-time workers were more likely to be satisfied with their work-family balance.

So not surprisingly, the most commonly cited reason for working part time for women was family responsibilities, as they cut back on working time to balance their home life. As 70 percent of all part-time workers have been women over the past three decades (Statistics Canada, 2001) it appears they often do so to balance work and family. Whether the women working part time would prefer to work full time had they fewer family responsibilities, is not clear.

Another contribution to stress is the precariousness of work as more firms hire on a contract or temporary basis. Tremblay (2004) stated that concern

**FIGURE 2**

### Share of Paid Work in Total Time Between Ages of 25 to 54, by Education and Birth Cohort



Source: LifePaths Model, Statistics Canada.

for becoming unemployed, and having insecure ties to the labour market are also sources of stress. Rarely do workers in non-standard jobs receive company benefits in the form of pensions or health coverage. Often, there are also limited means for advancement or training.

Given that more highly educated individuals work more while those with fewer skills have more unstable jobs and less health and income security, it is difficult to discern which group would be at higher risk for work-life imbalance. Both groups are at risk, and as their share of the work force increases in response to the changing economy, the work-life imbalance could intensify.

#### *Transformation of Female Work Patterns*

While the changing nature of paid work has a substantial impact on work-life balance, the largest effect appears to have come from the rebalancing of paid and domestic labour. A major change that has blurred the

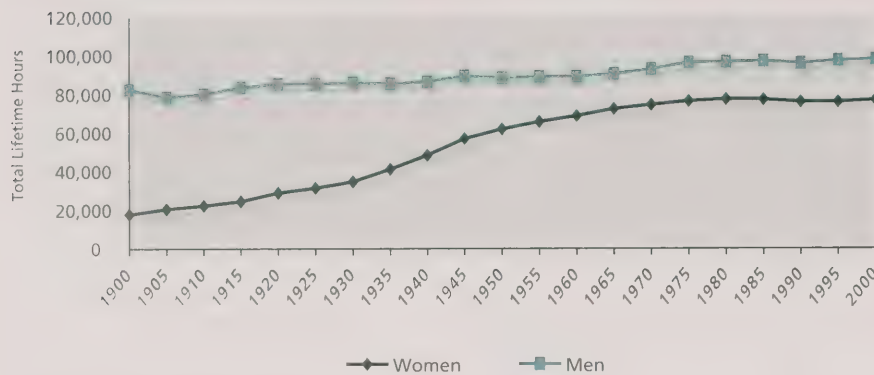
lines between home and work responsibilities is the migration of women into the labour market. As shown in Figure 3, women born in 1940 will work for pay for about 48,000 hours over their lifetime on average compared to 86,000 hours for men. For the 1970 cohort, the difference in paid hours worked between women and men is forecast to decrease by about 50 percent with women working 74,000 hours compared to 93,000 for men. The difference then will remain relatively stable if current patterns continue.

The increase in women's labour market participation has transformed the "breadwinner-homemaker" family model, where the man usually worked full time for pay while the woman worked unpaid in domestic tasks, at least during the child-raising period. Dual-earner families now outnumber the more traditional model. In 1976, 36 percent of all women in two-parent families with children under 16 were employed. This almost doubled to 62 percent by 1997.



**FIGURE 3**

**Total Lifetime Hours of Paid Work per Capita (including travel time) by Birth Cohort and Sex**



Source: LifePaths Model, Statistics Canada.

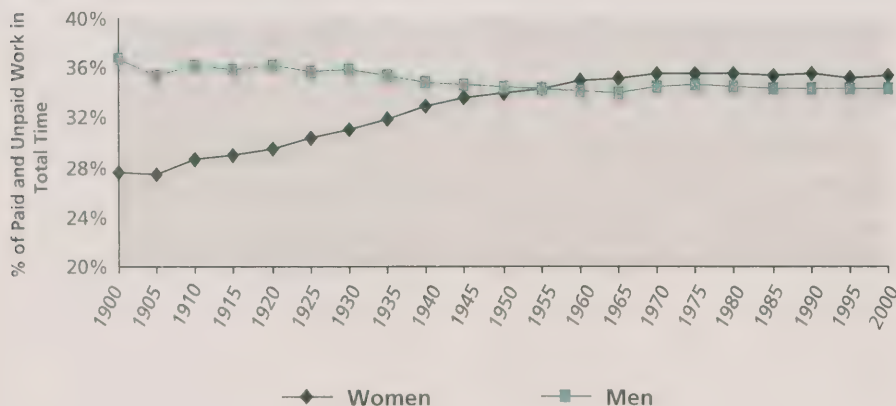
Despite the increase in total family time devoted to paid work, and the consequent pressure on families to fulfill their other responsibilities in the fewer hours available, many workplaces still assume that the worker, whether woman or man, will work free of interference from domestic responsibilities. According to Appelbaum et al. (2002): "This model of organizing paid and unpaid work

has left most...working families anxious about their ability to care adequately for their children and aging relatives, stressed by the demands of work, and starved for time."

Working age women have dramatically increased the proportion of their total time spent in paid work and domestic work, while men have actually seen a slight reduction (See Figure 4). According to results from

**FIGURE 4**

**Share of Work Time (paid and unpaid) in Total Time Between Ages of 25 to 54, by Birth Cohort and Sex**



Source: LifePaths Model, Statistics Canada.

LifePaths, the share of paid and unpaid work for working age women is expected to equal that for working age men for individuals born in 1955. The share of total work for women is actually forecast to surpass slightly that for men in cohorts born after 1955. So while women increased their time in the labour force, men did not increase proportionally their time in domestic work. As Gornick and Meyers (2005) stated: "The ongoing struggle of many families to find a manageable and equitable balance between work life and family life is rooted in a long history of gendered divisions of labour."

In total working time, families tend to divide labour relatively equally between genders. However, women spend more of their non-paid work time with family and domestic activities. In 1998, employed mothers who had children under 5, spent double the amount of time on personal child care activities than men – 91 minutes per day for mothers compared to 47 minutes for fathers. The General Social Survey found that women also spend more time on elder care than men; five hours per week compared to three for men. According to Phipps and Macdonald (2005), women still take on the management role of domestic work even when there is more gender equity in the home, which may also add to their stress load. Women therefore experience more conflict between their paid and family roles (see also Beaujot and Liu, 2005; Goldscheider and Waite, 1991; Kempeneers, 1992).

Another problem becomes evident

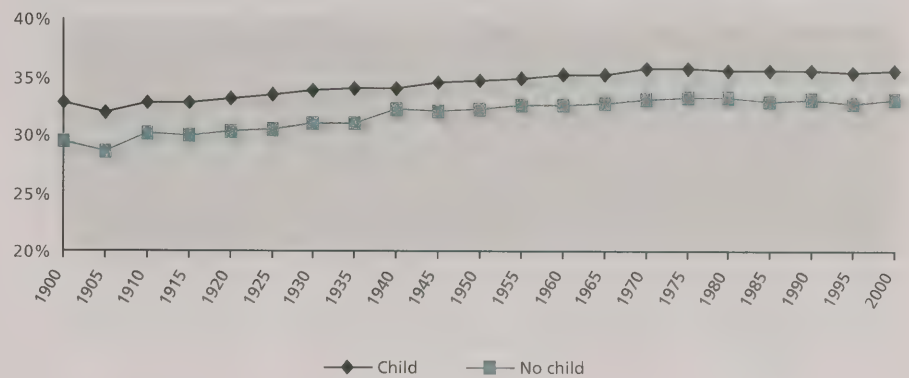
when the issue is viewed from a life course perspective. When women work part time to provide a better balance, they trade off current income in return for lower stress and happier family lives. However, they are also incurring potential lifetime disadvantages in having their human and social capital decrease at a crucial point in their career. Their lifetime earnings and retirement situation may be affected. With current evidence indicating that marriages and unions frequently end in separation, the lifetime price may also not be shared equitably.

Not surprisingly, the problem grows with the presence of children. As Figure 5 illustrates, individuals with children have a higher share of paid and unpaid work in total time than those who do not have children. Of individuals born in 1970, those with children will work 36 percent of their total (life) time in paid and unpaid tasks while those without children will work 33 percent of their time.

As Figure 5 illustrates, the percentage of time spent in work between the ages of 25 and 54 does not fully reflect the percentage of total work done at different ages of children. The time demands on parents are higher for younger children. However, as shown in Figure 6, while hours of weekly work are greatest when children are less than a year old, the level of stress is actually the highest when children are between the ages of 6 and 12. Studies done by Guérin et al. (1997) and Tremblay (2004) found that the age of children is a bigger factor in

**FIGURE 5**

**Share of Paid and Unpaid Work in Total Life Time Between Ages 25 to 54, by Birth Cohort and by Presence of Children**



Source: LifePaths Model, Statistics Canada.

work-life balance than the number of children.

An area in need of more clarification is the impact of family relations on work-life stress. Separation and divorce rates have increased over the same time period as the increase in women's participation rates. Do relationship difficulties play a role in work-life imbalance? Barnett (2003), in a number of

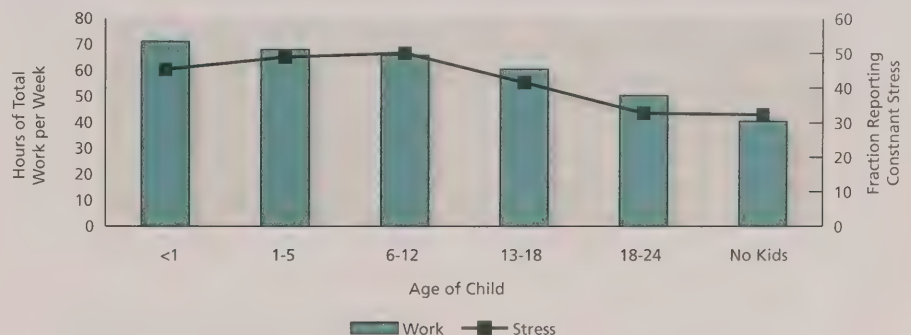
qualitative studies, suggests that the quality of relationships in the home can have a significant influence on perceptions of work-life balance.

## An Aging Society

It is becoming clear how the social and economic changes during the labour force years of the baby boom have changed the balance of work and other responsibilities within families.

**FIGURE 6**

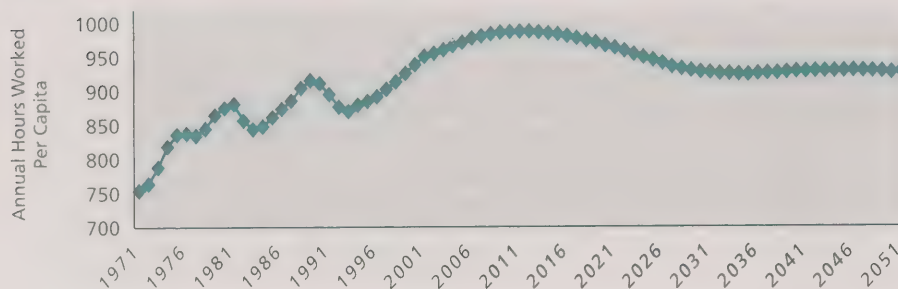
**Work and Stress According to Presence and Age of Children**



Source: General Social Survey, 1998, Statistics Canada.



**FIGURE 7**  
**Labour Supply Relative to Total Population 1971-2051**



Source: LifePaths (Statistics Canada) using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

But what of the future?

Like many societies, the Canadian population is aging. In 1981, the share of the total population aged 65 and over was eight percent. By 2011, that share will almost double to 14 percent and will near 20 percent by 2021. The aging of the population is rooted in three big changes: increasing life expectancy, the long-term decrease in fertility which took place over the late 19th and 20th centuries, and the baby boom following World War II, when there was a substantial, though temporary, increase in fertility rates. Between 1950 and 1960, the average number of births per woman was 3.7. The number of births fell to 1.8 in the 1970s, and has decreased a bit more since.

As the baby boom cohort moves into retirement, the proportion of the population in the labour force age range will change and decrease, although the actual supply of workers could continue to grow slowly for several years. In a recent publication (2005),

*Encouraging Choice in Work and Retirement*, the PRI and Statistics Canada developed a sophisticated projection of future labour supply (Figure 7). The data suggest that even with the mitigating factors of increased female participation, and an increase in total number of working hours over individual lives, which results from increased levels of education, the total labour supply relative to the size of the population will be in gradual decline between 2013 and 2031.

This projection suggests that we are now in the “golden years” in the ratio of working time to population. As the ratio begins to decline, it will resemble that of previous times with the exception that the non-working population will increasingly be elderly, rather than children. This will bring its own set of challenges to fiscal balance as well as to the capacity of the economy to continue growing. Economic growth will become more dependent on increasing productivity.

The decreasing relative labour supply

will likely stimulate measures and incentives for increased work effort, as well as for increased productivity. If people increase their working hours, it could possibly exacerbate current problems of work-life balance, stress, and conflicting role demands. This could perpetuate and even further reduce the current low fertility rates. It will be a public policy challenge to respond to the need to maintain labour supply while also trying to improve individual and family well-being.

## Increasing Need for Elder Care

Demand for elder care will also be a concern for work-life balance. In 1980, there were 7.6 individuals aged 40 to 64 for every individual aged 75 and over. By 2010, there will be only 5.6 individuals aged 40 to 64 for every individual aged 75 and over and this number will decrease to 3.2 by 2030.

Again, women provide more elder care than do men. As illustrated in Figure 8, employed caregiving women are twice as likely as employed male caregivers to have changed their work patterns or to have reduced their work hours. Women are also more likely to have declined a promotion or quit a job because of their caregiving responsibilities.

However, while the demand for elder care will increase, the impact of the increase is not as clear, since the “release” of the baby boom into retirement will also provide an important source of caregiving potential. Moreover, a healthier older popu-

lation may be able to provide substantial amounts of mutual care for many years.

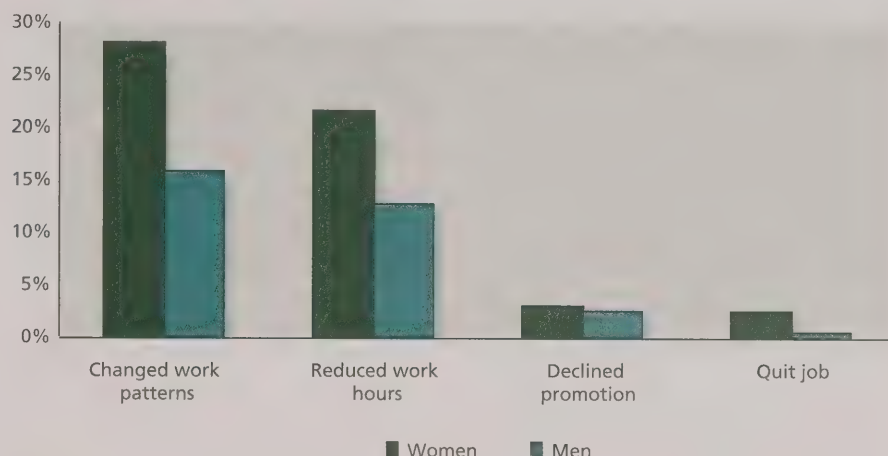
## Policy Perspectives on the Issue

While we have only limited knowledge of the broad range of problems associated with work-life imbalance, the dilemma for families with young children is clearer. Work-life balance is a problem. Women have increased their overall working time, and are bearing the larger share of the stress that comes from managing the adjustment in relation to the family. Their life experience has changed in a revolutionary way; for men, the change has been evolutionary, at least in respect of family matters. Nonetheless, it is significant that stress levels reported by men, while still lower than those of women, did increase by a larger factor than for women between the General Social Surveys of 1992 and 1998, as reported earlier. In fact their levels of severe stress reported in 1998 surpassed the measure for women in 1992. So it may be that some of the stress-causing responsibilities are being shifted in the context of an overall increasing incidence. Men may be gradually taking on more domestic responsibility and showing some of the associated stress.

### *Private and Public Risk?*

There was a time when a matter, such as work-life balance, would have been considered a private concern for families to work out. But when the economy, as well as families' ability to live at prevailing community standards, depends on the supply of two workers

**FIGURE 8**  
Prevalence of Workplace Adjustments Due to Caregiving Requirements



Source: Facts (2005).

per family, and when the fertility rate continues to drop, private risks tend to be redefined as public risks. The policy questions are important.

- In seeking to keep labour supply up, what is the appropriate goal? Two full-time workers per family? One and a half?
- Given that current domestic/caring work is still weighted on the side of women, a policy that supports part-time work for one spouse would also tend to support the status quo in relation to the gendered division of labour.
- On the other hand, a policy leaning toward greater provision of public services, such as child care, accompanied by flexible leave time provisions with incentives for leave directed to men, would tend to lead toward more equality in domestic labour and greater overall labour supply.

- If we maximize labour supply, will it be possible to increase fertility rates? Can work be made more family friendly?
- Could we find a way to relieve the pressure on workers during their child-raising portion of the life course, and recuperate it through more efficient transitions from school to work, or from longer working careers, especially given the increasing number of years spent in healthy retirement?

And finally, to make it just a bit more difficult, we should add that it will be increasingly important for workers at all ages to be enabled constantly to increase their skills and competencies, which tends to require some time as well.



Governments in Canada and in other countries are becoming more aware of these questions. They are keen to keep employment participation levels as high as possible, while also seeking to foster healthy families and cohesive societies. Of course, consideration of future policy measures must take account of the potential for the issue to correct itself. Can families solve part of the issue by a more appropriate distribution of overall paid and unpaid work responsibility? When some portion of potential income is sacrificed in favour of healthier family life, do the rewards offset the costs? Will employers adapt their workplaces to provide more flexibility and family-related benefits?

There are also many ways in which the market can influence work-life balance. As the baby boom retires, a tightening labour market should increase the bargaining power of employees. Firms will be more willing to take the demands of workers into consideration, and will offer more work-life balance options. In addition, if work opportunities become more widespread and attractive, individuals who were not working, or working part time, will increase their work levels.

As higher wages increase the returns to education, individuals have a greater incentive to upgrade their skills. It is not clear though, how increasing education will affect the work-life balance. Professional and managerial groups often have access to more enlightened employer policies and to more independence and flexibility. Lero et al. (1993) found that 43 percent of senior and middle managers had access to

flexible work schedules while only 23 percent of unskilled workers did. Tremblay (2004) suggested that these workers often don't take advantage of those policies, because their workload and responsibility are too great. Despite access to work-life policies, they are the ones who say they work too much.

Another aspect to take into consideration is the change in the composition of aggregate consumption as the popu-

*When women work part time to provide a better balance, they trade off current income in return for lower stress and happier family lives.*

lation ages. We do not know enough about the impact of technology, or of purchased services and products, on the stress or ease associated with different family roles. Clearly, one option being chosen by Canadian couples currently is for one, usually the woman, to work part time and forego increased consumption in return for more family time. For those who choose for both partners to be full-time employed, will they use their increased buying power to alleviate their family-related stress?

With the prospect of earning higher wages, workers may increase their work effort. If they do not use the extra income to alleviate their domestic workload, they could increase existing work-life imbalances. According to Benjamin et al. (2002), overall labour supply elasticities are positive (about 0.25 on average) meaning that a wage increase will tend to lead Canadians to work more rather than take more leisure. As Adam Smith put it: "Work-

men, on the contrary, when they are liberally paid by the piece, are very apt to over-work themselves, and to ruin their health and constitution in a few years" (Smith, 1776: 83).

According to Drolet and Morissette (1997), workers who desire fewer work hours with proportionately lower pay are precisely those with higher education – professionals and managers – individuals who tend to already work longer hours. Those who would like

more hours and more pay are more likely to have lower education levels and to be working less than full time. However, the 1998 General Social Survey reported that 94 percent of all workers said they were either satisfied with their work hours or wanted more while only six percent said they wanted fewer hours. So it seems that Adam Smith may still have it right.

In years past, unions have played a major role in the development of workplace provisions, including those favouring work-life balance. However, their presence and impact in the present economy has decreased. Fewer than 30 percent of workers belong to a union, and in the private sector, it is even more limited. Nonetheless, collective agreements do contain long lists of work-life balance policies and practices. It may be that some practices adopted in agreements will become references for other employers as they seek to recruit workers in future tight labour markets. Changes

to labour codes may also arise due to pressures from workers through political action.

## Recent Policy Developments in OECD Countries

Canada is not alone in facing these challenges. Many developed nations also realize that their breadwinner/homemaker models of work have changed. Other countries are also feeling the effects of globalization and the changing workplace. In response to these changes, many governments have introduced new provisions to improve work-life balance. Some have developed public policy systems for family, workplace, and even life-course flexibility.

One of the most developed policy areas pertains to the care of children. There are varying degrees of coverage for parental leave and child care. Sweden, Denmark, France, Finland, and Belgium have some form of public day-care available to all parents, some of which are integrated within the broader educational system. For example, Swedish law enforces that municipal governments make pre-school and after-school care available for children from one year of age and up. Although the parental share of child-care costs used to be between 20 and 25 percent, it was reduced to 11 percent in 2002. In Finland, the maximum monthly amount parents pay for the first child is set at €200 and €180 Euros for the second child. The Finnish system even allows for night spaces. France and Belgium go further in subsidizing child care by providing schooling in the public educational system for children from 30 to 36 months of age.

Austria, Belgium, Norway, Iceland, France, and Germany allow parental leave to be taken over and above the first year of the child's life, to about three years of age. Swedish parents can take 450 days of parental leave within the first eight years of their children's lives while working part time. Finland, Norway, Iceland, and the Netherlands encourage fathers to take parental leave by increasing the threshold of insurable income or allotting specific leave just for males. Finland, for example, found that by reserving generous paid leave for fathers, the uptake by fathers increased from 11 to 17 percent from 1994 to 2003.

The Netherlands, Denmark, Norway, Sweden, and Austria all have some kind of allowance for parents to work part time while on parental leave. In the Netherlands, for example, parents can work part time beginning the 17th month after the child's birth. In Iceland and Denmark, parents who are full-time students are covered. Norway has a provision for stay-at-home parents, and the Netherlands and Denmark cover self-employed mothers. In Denmark, for example, maternity benefits are calculated based on their self-employed income up to €450 per week.

Outside the realm of the immediate family, work-life friendly policies are much fewer and far between. The Netherlands and the United States both have stipulations for permitting workers to care for ill family members while guaranteeing job security. For example, the Netherlands allows for part-time work while caring for a dying child, partner, or parent for a period of 12 weeks at 70 percent of the minimum wage.

Other variations of leave include sabbaticals in the Netherlands and Sweden, the restriction of hours of work to the equivalent of four working days per week in France, and legislative requirements for holidays. Legislated duration of paid annual leave can vary greatly from country to country, but are generally in the four to five week range in Europe, while in Canada it is generally two weeks. The United States does not legislate duration of paid leave; it is up to the discretion of individual employers.

Canadian policies in these areas are less generous than European policies, but somewhat more so than US policies. According to the OECD (2005a), only 20 percent of all children aged 0 to 6 years old had access to regulated day-care. This compares with levels as high as 78 percent for children in Denmark, 60 percent in the United Kingdom, and 40 percent in Portugal.

While Canada has recently provided a year of combined maternity and parental leave,<sup>7</sup> the conditions are still quite stringent. Only mothers who worked at least 600 hours over the previous year can qualify, and there is a two-week waiting period before benefits are received. In 2003, more than 25 percent of mothers did not receive maternity or parental benefits either, because they had not previously worked long enough to qualify or they were self-employed. In addition, low replacement income tends to perpetuate the unequal take-up of the benefit. Eighty-five percent of all Canadian parental leave claims were made by women in 2003.

The Canadian policy leader in this area is the Province of Quebec. In



2006, Quebec introduced policies to extend coverage to self-employed individuals, and also offered exclusive coverage for fathers, while extending the leave periods. For example, the maximum insurable income covered by the new Parental Insurance Plan has been increased from \$39,000 to \$57,000 and now covers 75 percent

ment leave, termination of employment, severance pay, garnishment, sick leave, work-related illness and injury, unjust dismissal, payment of wages, sexual harassment, and administration and general information. All of these can influence the overall picture in respect of work-family balance, and should be reviewed in that context.

*It will be a public policy challenge to respond to the need to maintain labour supply while also trying to improve individual and family well-being.*

of employment or business income. Quebec has also instituted a public day-care system accessible to all residents. According to Baker et al. (2005), while expensive, it appears to have stimulated higher labour force participation among women.

Like the Netherlands and the United States, Canada also has stipulations permitting workers to care for ill family members while guaranteeing job security. The restrictions in Canada are such that a total limit of six weeks is permitted to care for immediate relatives who are expected to die. A death certificate must be submitted as a prerequisite for income replacement.

In addition to the many social policies mentioned thus far, a discussion on policies to improve work-life balance would not be complete without also mentioning Canada's federal and provincial labour codes. Some of the legislated areas include hours of work, minimum wage, equal wages, annual vacations, general holidays, multi-employer employment, reassignment, maternity leave, parental leave, and compassionate care leave, bereave-

### *A Flexible Approach?*

In the early 1990s, OECD countries became concerned that the fast-changing global economy would require rapid responses by businesses and institutions to market signals, and a flexible and adaptable work force. However, it is now becoming evident that market forces do not solve all problems, and that rigid policy structures can work against the best interests of people and economies. The PRI (2005) pointed this out in its report on population aging and older workers (PRI, 2005). It suggested the removal of several policy barriers to allow older workers to remain employed longer and with more personal flexibility.

More and more, countries are making their policies as flexible and responsive as possible to the needs and desires of their workers as well as employers. Not only is the economy changing, but social and demographic change is taking place at the same time. Employers need to adapt quickly, but individuals and families need supportive policies for their own adaptation

to the changing world. As the OECD (2005b) recently stated: "Under these circumstances, the OECD concludes, 'ensuring that labour markets are dynamic and that people of working-age have opportunities and incentives to work is more important than ever.' The alternative, it warns, could be a damaging opposition to change."

Some governments are now attempting to bring flexibility into their systems by permitting individuals to accumulate credits – of time and money – to be used at their discretion for certain defined purposes. For example, in 2006, the Dutch enacted a life-cycle savings scheme where employees can save earnings or leave to be exchanged for future periods of unpaid work. In this way, workers can decide for themselves when to take time off for caring, training, or sabbatical leave. Leave-saving policies also exist at both the government and firm level of various countries. For example, the French have a scheme, Reduction in Working Time, which was enacted in 2000. With this policy, employees can save up time in order to work part time or retrain in the future.

### *Should Canada Consider New Policy Options?*

The working lives of Canadians are changing. We start our careers later, because we are in school longer and until recently, it was tough to get any job without extensive credentials. We postpone having children until our careers are established, so we will have some benefits, some choice in relation to care, and a decent salary when we return to work. We have also been retiring early, even though we live

longer. This may change as our retirement savings need to stretch over a longer period and as more flexible policies are introduced.

Nonetheless, the policy challenge to provide incentives for labour force participation, while also encouraging fertility and work-life balance, requires a flexible approach. Moreover, we need to achieve this in an equitable yet flexible way across the country, given the variety of regional economies, and the mix of federal and provincial policy jurisdictions.

In such a context, it may be useful to explore a form of leave-saving account that would enable workers to take time off for family needs or for other purposes, such as retraining, in flexible ways and at the times when they feel it would be most useful. Ideally, such accounts could receive contributions of financial or time credits from several sources – governments, family, employers, and individuals.

The PRI is exploring the possible application of individual accounts and policies to support life-course flexibility, and will be producing a paper on the subject in the near future.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

*Notes can be found at the end of this issue.*

## Freshwater for the Future: Policies for Sustainable Water Management in Canada

May 8–10, 2006  
Gatineau, Quebec

Freshwater is no longer taken for granted in Canada. In the wake of the evacuation of Kashechewan and the tragedies at Walkerton and North Battleford, the safety of our drinking water has become an issue. In the face of recurring droughts in the prairies and protracted legal battles for access to water in eastern Ontario, water supplies for agriculture and industry are no longer a given. Add to these flooding in the Red River, possible cross-border contamination from the Devil's Lake diversion, the spectre of bulk water exports to the United States, and a wide array of other freshwater issues capturing the public's imagination and policy makers' attention, and the time is clearly right for new thinking on freshwater policies for Canada.

The PRI and its partners invite you to Freshwater for the Future, a conference on water policy for Canada. At the Lac Leamy Hilton in the National Capital region from May 8–10, this conference will tackle a variety of freshwater policy issues through concurrent workshops and symposia. For further information, please visit the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)> or contact Ian Campbell at 613 992.3704.



# Time-Related Stress Incidence and Risk Factors

**Benoît-Paul Hébert  
and  
Alex Grey**  
Human Resources and  
Social Development

Benoît-Paul Hébert is a senior research officer with the Policy Research and Coordination Directorate at Human Resources and Social Development.

Alex Grey is a senior analyst with the Research Directorate at Human Resources and Social Development.<sup>1</sup>

There has been a growing interest in recent years in issues relating to work-life balance due, in part, to changes in family structures and labour market participation, and the implications for caregiving arising from population aging. One aspect of work-life balance is the time individuals have available to fulfill their roles as earners, parents, caregivers, and community participants. The degree of time-related stress that individuals report is a subjective measure of the difficulty they experience in meeting these often competing demands for their time. Subjective measures of well-being are well founded in the psychology, sociology, and economics literature, and are increasingly being used to inform policy development.

This paper reports on a study we conducted using multivariate techniques to test the relationship between time-related stress and a variety of personal, household, and labour-market characteristics. Data for the study were drawn from the General Social Survey (1998)

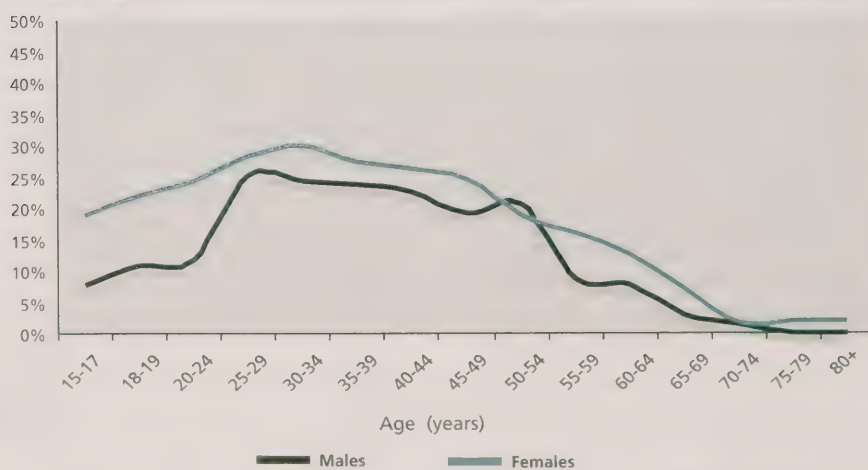
on time use, which also includes a set of subjective measures of time-related stress.<sup>2</sup> In particular, time-related stress is measured through 10 "yes-no" questions pertaining to individuals' perceptions of the degree of time-related stress they experience. We follow Statistics Canada's standard procedure for classifying an individual as experiencing high levels of time-related stress or "time crunch" if they score at least seven affirmative answers (Frederick, 1995). Two series of multivariate analyses were conducted – one for all individuals and another for employed individuals – to identify characteristics that might account for differences in the probability they experience time crunch.

## Time Crunch Is Fairly Widespread

Figure 1 indicates how the share of the Canadian population reporting time crunch varies according to age, for males and females. In general, a higher share of females than males reported experiencing time crunch.

**FIGURE 1**

Share Reporting Time Crunch, Males and Females by Age



Source: Statistics Canada, General Social Survey (GSS) (1998), authors' tabulations based on microdata.

For both sexes, the trend shows time stress increasing up to about 30 to 34 years of age and then decreasing. On average, 18.5 percent of the population experiences time crunch. The probability of experiencing time crunch for employed individuals, at 23.9 percent, on average, is even higher.

## Time Crunch Is Most Prevalent for Women with Young Children

This section reports on some of the results of the multivariate analyses we conducted.<sup>3</sup> Figures 2 and 3 summarize our findings, and illustrate how various factors combine to affect the probability of experiencing time crunch for certain groups of individuals.

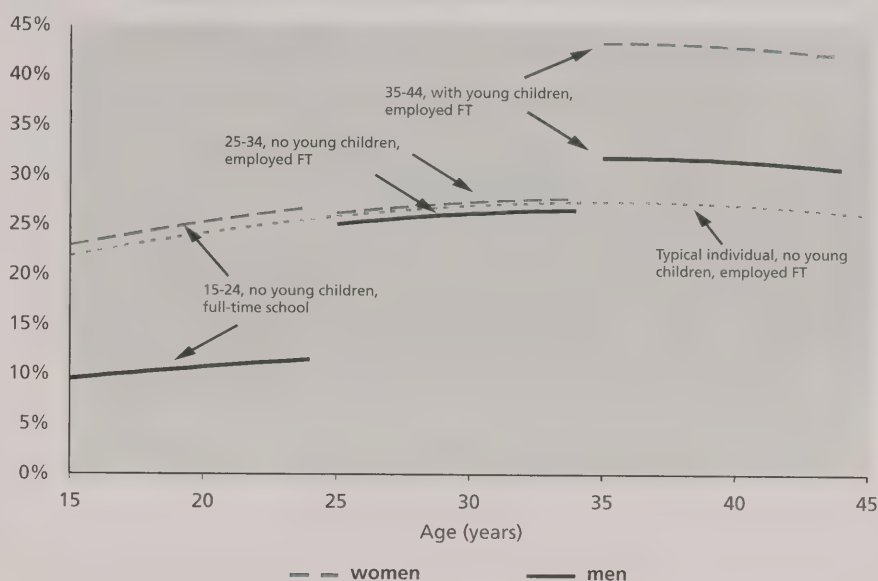
In Figure 2, the dotted line shows how the probability of experiencing time crunch varies between ages 15 and 44 for a “typical individual,”<sup>4</sup> while the dashed line and solid line show alternative probabilities of time crunch associated with sets of characteristics that reflect typical individuals in the 15 to 24, 25 to 34, and 35 to 44 age groups. Among the three age groupings, individuals are further distinguished by gender, employment status, and the presence of young children (i.e., under age 13 years).

Figure 2 indicates:

- Young men aged 15 to 24 years who attend school full time have a significantly lower probability of time crunch than those employed full time, while for young women, there is little difference between those attending school full time and those working full time.

**FIGURE 2**

## Probability of Experiencing Time Crunch for Younger Individuals



Source: Statistics Canada, GSS (1998), unpublished estimates based on the authors' estimations.

- This probability increases for persons in the 25 to 34 age group and reaches a peak for those aged 35 to 44 years.
- Having young children substantially increases the probability of experiencing time crunch for women, and modestly increases it for men. The presence of older children (between 13 and 18 years of age) was found to have no impact. One factor is the difference between the genders in unpaid domestic work. Not only do females perform more unpaid domestic work than males, but also, each additional hour females spend in unpaid domestic work increases the probability of time crunch more than for males. One reason suggested in the literature for the differential impact of unpaid domestic work on females and males may be that

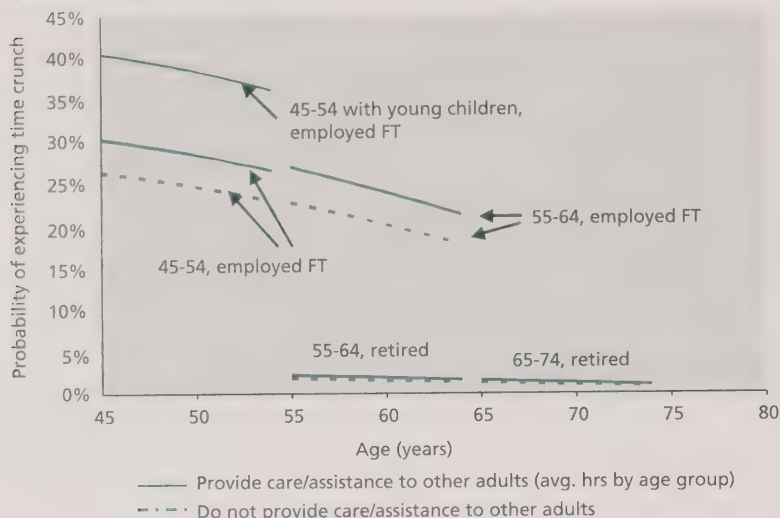
the kind of work typically done by females (e.g., meal preparation) is more difficult to reschedule, creating greater time pressures (Barnett and Shen, 1997; Phipps et al., 2001).

For women, the probability of experiencing time crunch remains near 40 percent for a prolonged period (i.e., when children are less than 13 years of age). Our data indicate that these women spend a higher number of hours in primary child care<sup>5</sup>; an additional hour of primary child care raises the probability of experiencing time crunch by 1.6 percentage points.<sup>6</sup>

Previous studies indicate that members of single-parent families are more likely to be “severely short of time” than members of two-parent families (Burton and Phipps, 2004).<sup>7</sup> However, we found that the impact of young



**FIGURE 3**  
Probability of Experiencing Time Crunch for Older Individuals



Source: Statistics Canada, GSS (1998), unpublished estimates based on the authors' estimations.

children on the risk of reporting time crunch by a parent is relatively consistent across all household types. Single-parent households do not seem to be different in this regard.

We found that self-reported health status is strongly associated with time crunch. Individuals who report their health status as poor have a 17.1 percentage point higher probability of experiencing time crunch than an individual with excellent self-reported health status.<sup>8</sup> Other variables, such as education and income, were found to have a statistically insignificant or relatively small impact on the risk of time crunch.

In Figure 3, the lines show alternative probabilities of time crunch associated with sets of characteristics that reflect typical individuals in the 45 to 54, 55 to 64, and 65 to 74 age groups. Among these three age groupings, individuals are also distinguished by employment

status, the presence of young children, and the provision of care to other adults.

Figure 3 indicates:

- Individuals aged 45 to 54 and 55 to 64, who are employed full time and provide care to other adults, face a higher (five percentage point) probability of experiencing time crunch.
- An even higher (15 percentage point) probability of experiencing time crunch is faced by persons in the 45 to 54 age group who not only work and care for other adults, but also care for young children (the so-called "sandwich generation").
- Caregiving by those who are retired exerts a very small impact on the probability of experiencing time crunch. The data indicate that 54 percent of persons aged 55 to 64 years have no regular hours of

employment, and over 90 percent of persons aged 65 to 74 years are retirees.

## Time Crunch Mirrors the Work Situation

Figure 4 shows how different factors (gender, presence of young children, work hours, and flexible work schedule) can combine to produce a relatively high probability of experiencing time crunch for a typical 35-year-old individual.<sup>9</sup> The figure shows, as previously, that having young children is associated with a higher probability of time crunch, most noticeably for women. Compared to a full-time work schedule:

- Working long hours ( $\geq 50$  hours per week) increases the probability of time crunch by more than 11 percentage points; 28 percent of employed persons worked 50 hours or more the week prior to the survey.
- Part-time work ( $\leq 30$  hours per week) reduces the probability of reporting time crunch by more than 10 percentage points; 9 percent of employed persons worked less than 30 hours the week prior to the survey.

When working long hours, a flexible work schedule decreases the probability of facing time crunch by about five percentage points compared to an inflexible work schedule. Among those employed, 36 percent reported having a flexible schedule in 1998.

These findings are consistent with the results of Duxbury and Higgins (2001, 2003), Phipps et al. (2001), and Beaujot and Andersen (2004).

In additional specifications, for respondents who were couples, we found the impact of spouses' full-time or part-time work on time crunch to be relatively small, consistent with the results of Phipps et al. (2001) and Beaujot and Andersen (2004).

Our analyses also indicate:

- The risk associated with self-employment is the same as for paid employees.
- Persons working shifts (as opposed to regular day shifts), persons on-call, and persons who work irregular hours do not report a higher risk of time crunch.
- Enjoying one's paid work is associated with a lower risk of reporting time crunch, consistent with results of Frederick and Fast (2001). Individuals who enjoy their work have a 13.6 percentage point lower probability of time crunch than persons who dislike it.<sup>10</sup>
- Working at home for family-related reasons is associated with a higher risk of time crunch, possibly reflecting the particular circumstances that lead to working at home. Working at home for other reasons does not increase the risk of time crunch.

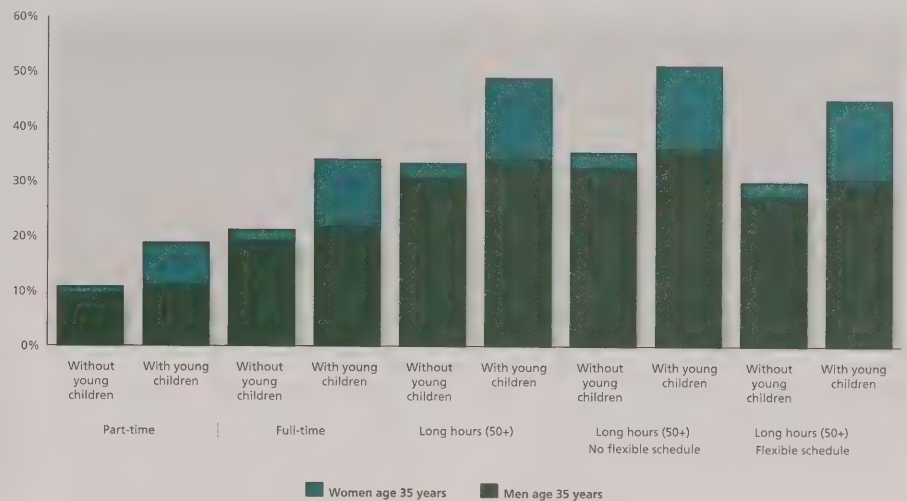
## Conclusion

Our analyses indicate:

- Females are more likely to report time crunch than males.
- The risk of time crunch is highest in the 35 to 44 years age group.
- Parents of young children are more at risk of experiencing time crunch.

**FIGURE 4**

### Probability of Experiencing Time Crunch for Older Individuals



Source: Statistics Canada, GSS (1998), unpublished estimates based on the authors' estimations.

- Female parents of young children face a higher risk than males due to the higher number of hours spent by females in primary child care and in unpaid domestic work.
- Time spent providing care to other adults significantly increases the risk of experiencing time crunch.

Furthermore, work arrangements play an important role.

- Compared to a full-time work schedule, working long hours substantially increases the probability of experiencing time crunch.
- Working part-time or having a flexible work schedule reduces the probability of experiencing time crunch.
- There is no difference in the risk of reported time crunch between the self-employed and paid employees, and those who are either self-employed, working shifts, irregular hours, or on call.

- Individuals enjoying their paid work have a significantly lower probability of reporting time crunch.

Time crunch affects significant numbers of individuals. These persons are likely to experience it over prolonged periods, and the incidence of time crunch has been rising over time. In 1998, 16 percent of men and 21 percent of women reported time crunch, up from 12 percent and 16 percent respectively in 1992 (General Social Survey, 1992). Because of changes in life-cycle patterns, such as longer times spent in education delaying entry into the labour market and family formation, individuals may face a greater risk of finding themselves as part of a sandwich generation, with caregiving responsibilities both for children and parents. Population aging may also increase the



share of the population who find themselves in these circumstances.

Improving the ability of persons to combine work and family responsibilities may assist them in coping with time crunch. However, in considering such initiatives, it is also important to balance their impact on the ability of employers, notably small firms, to organize work. Areas to focus on might include:

- opportunities for reduced work hours or part-time work;
- more flexibility in the timing of work during day, week, month or year;

- increased options for child-care services;
- more flexible arrangements for parental and caregiving leave (e.g., one day of leave per week over an extended period of time); and
- tying parental and caregiving leave to later retirement.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

*Notes can be found at the end of this issue.*

## Policy Features: Voluntary Family Initiatives

### Project Chance: Breaking the Social Assistance Cycle for Young Mothers

Project Chance, a non-profit organization founded in 1986, runs a 22-suite apartment building in downtown Montréal to accommodate single mothers and their children for up to five years while the mothers attend university or a CEGEP. Residents to the program must be between 18 to 30 years of age, live with their children full time, and demonstrate a social and economic need.

Each family has its own apartment and benefits from a book-lending service, a food bank, and workshops on parenting, financial management, personal and career counselling, and nutrition. In turn, the women share such duties as serving on the board of directors, cleaning common areas, and helping in an after-school program. Rents vary based on income.

Preliminary results show that between two thirds and three quarters of the residents complete their diploma or degree programs.

Source: *University Affairs*. 2004. "Single Moms Succeeding." February.

# Self-Employed Women's Work-Life Imbalance

## An Urgent Need for Policy Response

**Zeynep Erden Karman**  
and  
**Amr Elleithy**  
Status of Women Canada

---

Zeynep Erden Karman  
is Director and  
Amr Elleithy  
is senior research analyst  
with the Research Section at  
Status of Women Canada.

### Introduction

Achieving work-life balance is a complex issue that depends on many variables. It interrelates with several government policies and programs, and is seen as an essential ingredient of a proactive social policy; one which invests in people's capabilities and supports families to achieve their full potential and contribute to the future development of their societies at all stages of life (OECD, 2005a).<sup>1</sup>

In recognition of the economic and social benefits of promoting work-life balance, various federal, provincial, and territorial governments have established support programs for families and individuals.<sup>2</sup> Also, several employment protection measures and work arrangements have found their way into legislation or negotiated agreements between employers and employees.

While these programs have benefited many parents, others remain challenged by their inability to balance family requirements and work commitments. Women are disproportionately represented in this group with serious consequences for their physical and psychological health (Duxbury and Higgins, 2001; Macdonald et al., 2005).

Available evidence suggests that despite women's increased participation in the labour market in the last decade, they are still primarily responsible for housework and caregiving. And, while men have started to share some of the burden, the persistence of the socially constructed division of labour within the family and work place has made balancing work and

family responsibilities a major challenge for women. It is no surprise that, despite the gender neutrality assumption underlying work-life balance policies, the perception is that it is almost overwhelmingly a women's issue (Smithson and Stokoe, 2005).<sup>3</sup>

The discussion in this paper is based on the findings of research funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund (PRF). The PRF promotes gender-based policy research that contributes to the development of a better-informed public policy. Several recent publications have contributed to the debate on work-life balance and are presented in this paper.<sup>4</sup>

The paper starts by examining the key challenges facing self-employed women, as they struggle to reconcile their career demands and family responsibilities. A review of the working conditions of home-based child-care service providers, a sector where women predominate, is illustrative of and reveals some of the key difficulties they face. The paper concludes with a discussion of policy options that may give parents some choices when they make work and family decisions, thus easing some of the pressure points in their life.

### Self-Employment: Is It Good for Work-Life Balance?

The recent changes in global economic systems, resulting from technological advancement and trade liberalization, among others, have led to the emergence of flexible and precarious work practices and employment relationships. While these new systems have contributed to the increased participation of women in the paid work force, they also have



contributed to the creation of working conditions best described as non-standard, with a high level of insecurity and reduced benefits and rights. These types of work include self-employment.

Considered a dynamic aspect of Canada's private sector, self-employment has expanded significantly in the last decade particularly women-owned businesses. According to data from the 2001 Census of Canada, the number of women entrepreneurs grew by eight percent between 1996 and 2001, compared with a 0.6 percent increase for men. And, they account for about 34 percent of total self-employed Canadians, up from 31 percent in 1990 (Statistics Canada, 2003).

Self-employed women own almost half of all small and medium-sized enterprises, and start-up rates for women-owned businesses are twice those for men. They tend to concentrate in a number of sectors, such as in caregiving or service trades (e.g., catering or cooking, administrative work, bookkeeping) and tend to operate home-based businesses, to be own-account and to work part time. Many women find this type of business allows for flexible working hours to care for children and family members (Statistics Canada, 2003).

Self-employed women tend to fall outside the social safety net. Their economic autonomy and well-being are threatened by the lack of access to pension plans and paid benefits including maternity and parental leave. Their situation is made worse by low average earnings, lack of accessible, high-quality child care, and

competing work and family demands.<sup>5</sup> Approximately 54 percent of working mothers report medium to high work-family conflicts, whereas 47 percent of fathers report the same (SWC, 2005). Young women in particular report that they are often very stressed and pressed for time (Lindsay et al., 2004).

Even when working for pay, women are largely responsible for the bulk of the housework as well as other unpaid work, especially the provision of child care (Lindsay et al., 2004). In fact, caregiving and homemaking responsibilities are two main reasons for low earnings among self-employed women, compared to men. Some government programs recognize and support caregiving services provided by women. However, these programs are often criticized by non-governmental organizations as inaccessible or inadequate (Yalnizyan, 2005).

Despite government-designed programs to support small enterprises and women's entrepreneurship, women business owners continue to face challenges. A study of 168 self-employed women from across Canada in a variety of occupations revealed that most of the women had difficulty taking time away from their business for maternity/parental, sickness, or family caregiving reasons. The most frequently cited reasons were their inability to find a replacement, reduced earnings, loss of clients, and loss of visibility (Rooney et al., 2003).

Many self-employed women, particularly those in vulnerable groups, such as low-income earners, those in the start-up phases of their businesses, and those with health conditions, have pointed to their inability to save

for maternity, sickness, and other family-related leave, to purchase health and business insurance, and to access business financing (Rooney et al., 2003). Self-employed women's financial security is challenged when their earnings are interrupted after childbirth/adoption or for personal or family health reasons. A Statistics Canada report showed that one in three self-employed women returned within two months after having a child, compared to five percent of paid workers (Statistics Canada, 2004).

The challenges facing self-employed women are magnified in rural Canada. Not only do they face the scarcity of job opportunities, the lack of transportation infrastructure, and difficulties accessing training, computers, and information technology, but they have to deal with key social and economic policies that impact on their income. A study of the participation of rural women in the new economy in Nova Scotia found that training, maternity and sickness benefits, and the recently announced compassionate care benefit are not available to them (Manicom et al., 2005).

Lone-parent mothers face considerable challenges. Many of them work part time or accept short-term contracts, while their children are young, in the expectation that they will be able to make a commitment to full-time employment when the children are in school, or when the lack of affordable, quality child care is no longer an issue. A study of 82 single mothers (average 32.5 years of age) indicated that the primary obstacles to sustainable employment were the lack of access to child care and inadequate income.

Consequently, the trade-off between a job and the loss of benefits available to income assistance recipients (e.g., medical and dental care, for themselves and/or their children) becomes a difficult choice (Stephenson and Emery, 2003). Furthermore, their hopes for a steady progress toward a balanced family and professional life were tempered by considerable anxiety as to whether their goals and expectations could be fulfilled.

The research confirmed the complexity and multi-faceted nature of the barriers facing self-employed women and documented the fact that existing social support policies and programs may not work effectively to reduce their poverty and improve their quality of life across various life phases. Women are at a considerable disadvantage when it comes to achieving a work-life balance.

### **Critical for Parents: But Can Family Child-Care Providers Find a Balance?**

Family child-care providers are responsible for educating and caring for children, as well as operating a successful small business and equipping and maintaining their residence in compliance with regulations dictating hygiene and safety standards (Cox, 2005). Regardless of the model used for delivering regulated family child care, almost all providers are considered self-employed.<sup>6</sup>

According to the 2001 Census, there are approximately 137,000 early childhood educators and assistants in Canada, almost all of them are women (Beach et al., 2004). About half work part time and over 30 percent work

from home. The main reason cited by providers for offering child care at home is the desire to stay at home to care for their own children (Cox, 2005).

While child-care services are critical for enabling parents to achieve a balanced work and family life, those working as child-care providers face a considerable

*Self-employed women tend to fall outside the social safety net. Their economic autonomy and well-being are threatened by the lack of access to pension plans and paid benefits including maternity and parental leave.*

challenge in achieving the same objective. Child-care providers' working conditions are characterized by poor compensation relative to the skills and responsibilities, low wages (less than the national average), long hours and heavy workloads. (Child-care staff in full-time programs typically work 40 to 45 hours a week.) They also face high levels of job insecurity, limited career opportunities, health and safety concerns, and an uncertain employment status. Family child-care providers, being considered independent contractors, are therefore not eligible for maternity and parental leave benefits, Employment Insurance, health benefits, and employee protections under labour legislation, such as sick leave.

The study by Cox (2005) confirmed the difficult working conditions of family child-care providers and the challenges they face, given their employment status, in accessing maternity and parental benefits, Canada/Quebec Pension Plan

(CPP/QPP) benefits, and compensation for workplace injuries as well as in ensuring employment standards.<sup>7</sup>

In analyzing day-care providers' entitlement to benefits, such as Employment Insurance, pensions, pay equity, and labour law protection, the study underlined that, from a legal standpoint, awarding the protection and

benefits afforded under labour and employment legislation is tied to granting status to salaried employees. Whenever providers have been recognized as having the status of salaried employees of the agency with which they are affiliated, authorities react by adopting policies intended to change the status to "pseudo-independent contractors," thus avoiding the application of the principles of labour and employment legislation to day-care providers.

In this context, considerations regarding the quality of child-care services (e.g., compulsory training, provider evaluation, equipment loans, regular visits to the child-care home) as well as considerations regarding improved working conditions for providers, such as income stabilization, access to social benefits, and the possibility of greater personal support, have been relegated to the background.

Child-care providers in British Columbia and Newfoundland and Labrador are not considered to have



insurable employment and do not have the right to maternity and parental benefits. The degree of provider dependence on agencies or Child Care Resource and Referral in British Columbia and their status as independent contractors makes them fall outside workers' compensation coverage and the application of employment standards. Notwithstanding this situation, given the low income of most care providers, the benefits to which they would be entitled are, inevitably, very low. Moreover, the lack of proactive pay equity legislation coupled with the difficulty of assessing equivalent work represents obstacles to achieving pay equity.

In Quebec, the government adopted a different approach. On the one hand, most family child-care providers are under the control and management of a Centre de la petite enfance. Nevertheless, on the other hand, the government instituted Bill 8 to prevent the establishment of an employment relationship between the centre and family child-care providers thereby limiting any possibility of access to the benefits and protections of labour and employment laws.<sup>8</sup>

The current definition of eligibility within the legal framework in Quebec extends worker's compensation and employment standards to some child-care providers. However, this could be challenged if the provisions of Bill 8 are upheld.<sup>9</sup> Extending maternity and parental benefits to self-employed individuals is a step forward. But it is limited by the ability to contribute and the fact that the benefits are entirely self-funded.

Avoiding the creation of an employer-employee relationship prevents family

child-care providers from accessing benefits and employment protection measures. Cox (2005) argued that, if the working conditions of regulated family care providers amount to a series of constraints with limited incentives and nothing in terms of access to benefits, the role of agencies could become a disincentive leading providers to not join or even withdraw

*Home-based family child-care providers, while contributing to others' endeavours to find the right balance between work commitments and family responsibilities, have themselves been unable to achieve the same objective.*

with negative consequences for quality child care and early learning. She observed that the refusal to consider the possibility that the principles of labour legislation might apply to family day-care services seems to be mostly a matter of cost.

An additional point that exacerbates the already unbalanced relationship between work and the family life of providers is created by using the home as a workplace. At home, women workers usually find themselves in an ambiguous situation as the boundary between women's "private" and "professional" lives gets blurred (Bernstein et al., 2001). Indeed, the confusion surrounding the status of a home-based worker renders the application of the laws and access to benefits more complicated.

Home-based family child-care providers, while contributing to others' endeavours to find the right balance between work commitments and family responsibilities, have themselves been unable to achieve the same objective.

## Possible Public Policy Remedies and Options

Any discussion of work and life balance should recognize that we face two life trajectories – career and family. Conflicts result when they intersect and women are usually the ones who bear the brunt of these conflicts. Public policy can only be effective if it

succeeds in reducing the incidence of those conflicts and helps parents achieve a healthy balance between career and care needs without major sacrifices or penalties throughout the various phases of their life. Succeeding in this objective would have a significant impact on women's quality of life and their capacity to compete equally with men in the labour market.

Supporting self-employed women to achieve work-life balance presents a particular challenge for public policy. Employment insurance, benefits, and pension plans are generally designed for workers in standard jobs with long-term continuous service. Self-employed women may not be able to accumulate the requisite number of hours of work to qualify for Employment Insurance benefits, and may have earnings that are too low to allow for coverage of the CPP/QPP. Therefore, changing the *Employment Insurance Act* to separate maternity and parental benefits from other benefits, to extend coverage to self-employed individuals to include

dependent care leave, to increase the payable benefits and the maximum allowable insurable earnings, and to base the eligibility criteria on gross earnings rather than number of hours are all measures that were proposed to improve income security and enhance access to benefits for self-employed individuals (Rooney et al., 2003).

Other measures could include reducing the penalty for mothers working on a part-time basis while collecting maternity or parental benefits, enhancing access to long-term disability benefits, and considering child-care expenses as a legitimate business expense.

Similar recommendations were made by the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs (2003). It recommended the extension of social safety net programs including Employment Insurance benefits and maternity leave to self-employed women. Also, the Task Force argued for an increase in the Child Care Expense Deduction to cover the full cost of child care as a business expense.

Rooney et al. (2003) explored the options of earnings protection for maternity/parental leave via a voluntary government-regulated plan or a tax-sheltered savings plan. The first might be expensive to run and the other, while it would permit more autonomy and flexibility, and less government bureaucracy, may risk directing limited resources away from retirement savings. Also, those self-employed women with low earnings or in the start-up phases of their business would not have the necessary funds to contribute. Therefore, implementing a plan that would allow self-employed individuals to save a fixed

percentage of their earnings ahead of time for deposit in a tax-sheltered plan would allow the use of the fund during periods of business interruptions, because of family circumstances (such as in maternity and sickness) as well as the roll over of the unused fund into a Registered Retirement Savings Plan (RRSP) at the age of 65.

For self-employed women in rural Canada, Manicom et al. (2005) argued that social policy that supports women's access to the new economy must address issues, such as providing quality early childhood care and education, income assistance inequities, quality job creation, employment benefits and life-long learning. Applying a rural lens when developing economic and social policies would ensure a more responsive policy and support programs for rural Canada.

Quebec's model of extending maternity and parental benefits to the self-employed and enhancing the level of payable benefits could be emulated to increase the coverage without a significant claw back. The implementation of these progressive measures will provide useful information about the feasibility and various policy considerations associated with extending the benefits to self-employed individuals.

These policy reforms would also play a role in improving the working conditions of child-care providers as they are considered self-employed in many jurisdictions. In addition, Cox (2005) suggested the use of regulatory power to enable child-care providers to access benefits under the *Employment Insurance Act*; this could be applied in the same way to persons holding insurable employment. In addition,

she recommended extending protection to regulated family child-care providers in the event of a work-related accident or illness. Further research is needed to identify various mechanisms to extend Employment Insurance benefit eligibility to providers, to examine adapting a sectoral model of collective bargaining for self-employed workers as well as to conduct a thorough evaluation of child-care work (Cox, 2005).

As highlighted by the findings of research, access to affordable, high-quality child care remains a *sine qua non* for efforts aimed at helping parents reconcile work and family responsibilities. However, this cannot be effectively achieved without the long-term improvement of the working conditions of home-based family child-care providers as well as ensuring a certain degree of quality control over child-care providers' work.

There is indeed a need to adapt continuously to the changing composition and requirements of Canada's work force and family structure. Promoting and supporting work-life balance will depend on how public policy will be able to increase collective support for caregiving as both a societal and a family responsibility; and to support the creation of a family-friendly labour market that allows both men and women to share earning and caring duties without undue burden on one side.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

*Notes can be found at the end of this issue.*



# Gender Models for Family and Work

Roderic Beaujot  
University of Western Ontario

In *The Gender Factory*, Sarah Berk (1985) proposed that, through the allocations of domestic work, households and families are gender factories. Arlie Hochschild (1989) also proposed that families play significant roles in maintaining gender differences. In most of the households she studied, Hochschild found that the double burden belonged to women. Yet, 10 percent of her households were making deliberate attempts to divide unpaid work more equally. If the gender revolution involves women achieving equal opportunity, we could say that this has been achieved more outside of the household than in families. The feminist agenda has been to complete the gender revolution.

## Changing Norms

In surveys with my undergraduate students, there is almost unanimity to say "both equally" in response to questions on how domestic work and child care should be shared in couples. For many, the norms have changed in the direction of sharing paid and unpaid work as a form of mutuality.

In *Gender in Families*, Scott Coltrane (1998) proposed that several factors push in the direction of men doing more domestic work. First, there is rising women's income, and share of family income. Second, there are normative changes in the direction of equality and sharing, in contrast to family models based on dividing earning and caring along gender lines. Third, family changes, including later marriages, more cohabitation, and more remarriages, prompt alternate models of the division of work. By now, young men know that they need to share the burden if they

want to enter a relationship, and it is not uncommon for women to abandon relationships that are not based on a sense of fairness in the division of work.

The models of marriage have changed. Gary Becker (1981) proposed that it was efficient for households to divide paid and unpaid work and that, at most, one person would spend time doing both market work and domestic work. Many have since seen this complementary-roles approach as a man's view of efficiency, or they see more important goals in relationships, like mutuality and equality rather than efficiency. Valerie Oppenheimer (1988) proposed a "career entry" theory of marriage, where enduring relationships are formed once jobs are established. Once couples start out with two jobs, they are more likely to be oriented to also share the domestic work. Christiane Bernier and her colleagues (1996) saw women's paid work as a "trump card" against their exploitation through domestic work.

## Co-existing Models

In an American study, Shelly Lundberg and Elaine Rose (1998) found that, on average, women's work time is reduced after the birth of a first child, and men's average wage increases. Couples in which wives interrupted their careers for child rearing showed increased task specialization associated with childbirth, including a reallocation of time of both husband and wife, and declines in wages of wives. However, there was also evidence of the emergence of other patterns. Lundberg and Rose found significantly different patterns for couples in which the wife participated

---

Roderic Beaujot  
is professor of sociology  
at the University of Western Ontario,  
and principal investigator  
for a strategic research cluster on  
Population Change and Public Policy.

continuously in the labour market. In those cases, the mother's wage rates did not decline while the hours worked by fathers declined after the birth of the first child. Furthermore, the wage differentiation on the birth of a first child was not as significant for younger cohorts. Thus, the increase in task specialization associated with childbirth was less applicable to younger cohorts and to the sub-sample of couples in which wives continuously participated in the labour force. As the model of continuous participation in the labour force becomes dominant, the authors predicted converging time-use patterns for husbands and wives and declining wage differentiation associated with parenthood.

### Converging Employment Patterns but Parenthood Brings Divergence

The Canadian employment/population ratios have converged considerably between women and men. Men's employment ratios have declined since 1981, and women's have increased since 1971. Among the OECD countries, Canada is exceptional for the amount of change between 1960 and 1990 (Engelhardt and Prskawetz, 2004: 38). In 1960, with 32 percent of women in the labour force, Canada was among the countries with the lowest participation; in 2000, the rate of 71 percent put Canada in the group with the highest participation. At age group 15 to 24 in 2001, the employment/population ratio was identical for males and females, at 55 percent; however, at age groups 25 to 54, there remained a 10 to 11 percentage point difference.

While the trends for women and men are converging, parenthood still has the opposite average effects, leading to divergent employment patterns for women and men. When they lived with children under 6 years of age, 90.5 percent of men in 2001 were working full time compared to 49.7 percent of women (Beaujot and Ravanera, 2005).

*By now, young men know that they need to share the burden if they want to enter a relationship, and it is not uncommon for women to abandon relationships that are not based on a sense of fairness in the division of work.*

Similar results are shown in time use patterns. Compared to persons who are single, being in a relationship increases the unpaid work of women, but also of men, and the paid work of men (Beaujot and Liu, 2005). The presence of children especially differentiates women and men in terms of the proportion of total productive activity that occurs in the categories of paid and unpaid work. For instance, in 1998, married men under age 45 with children spent an average of 66 percent of their productive time in the market, compared to 35 percent for women in this category.

### What Would It Take to Achieve Convergence in Paid Work Patterns of Women and Men?

Much change has occurred outside of families, but important differences remain in the division of family work. The norms appear to be changing in the right direction but, on average, parenthood still brings

differentiation in the division of work. It is useful to reflect on the kinds of policy initiatives that could prompt further convergence.

#### Parental Leave

One might start with equal parental leave, or at least men taking a substantial part of the leave. Extending the leave from six months to a year has

increased the leave time taken by women and it has, as well, increased the proportion of men taking leave. It seems that fathers are more likely to take leave if the mother takes eight months, and the father has benefits that top up the Employment Insurance benefits. To push this further, one might consider increasing the replacement rate on parental leaves, with a maximum of eight months leave per parent.

#### Benefits for Part-Time Work

Especially when children are under 3 years of age, there is considerable interest in working fewer hours. This could be supported by policies that would treat part-time workers the same as full-time workers, as currently occurs for Employment Insurance and Canada Pension Plan benefits. That is, regulations could prohibit discrimination against part-time work in terms of wage rates and benefits. One could even adopt policies like in Sweden to give parents the right to work part time when children are young, along



with the right to go back to full-time work at any point. Further, one could subsidize part-time work when it involves a parent of a child under 3 years of age. To make this symmetrical, how about allowing each parent one year of such subsidy per child?

### Removing Assumptions of the Breadwinner Model

As we opt for a society where there are fewer dependencies, and more equality between men and women, it is useful to take note of legal provisions that remain based on a traditional breadwinner model. This may apply to widowhood benefits, spousal allowance, pension splitting, and tax deductions for a dependent spouse. While these provisions are a means of accommodating dependency in couples, they can also promote dependency.

In Sweden, they have never had pension splitting, and they eliminated widowhood benefits for persons who married after 1989. Such changes would need to be grand-parented to accommodate those who lived their lives under the assumptions of the breadwinner model.

The income tax deduction for a dependent spouse makes sense when one spouse is not in the labour force, because of young children at home. But in other circumstances, why do we encourage dependency through this tax provision. For lone parents,

we already have an “equivalent to married” deduction for the first child. How about using this for all parents, giving them a deduction for the first dependent child rather than for a dependent spouse? Of course, this change would only benefit two-parent families, and thus I would propose that the benefit be doubled for lone-parent families.

### Conclusion

The difficulties of work-life balance originate in the fact that change in some areas of life have not been matched by change in other areas. Peter McDonald (2000) proposed that fertility is particularly low in societies where women have equal opportunities in education and work, but where they carry an undue proportion of family work. For instance, Livia Olah (2003) found that women in Sweden are more likely to have a second child when their husband takes parental leave after the first birth. Eva Bernhardt (2005) proposed that low fertility is due, in part, to the unfinished gender revolution. The norms are changing in the direction of more symmetry in the division of work; we now need to make other changes that would encourage a better sharing of family work.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

## Quebec's New Parental Insurance Scheme

The new Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) (Quebec Parental Insurance Plan) came into effect on January 1, 2006. The RQAP provides for the payment of a financial benefit to every eligible worker – salaried and self-employed – who takes maternity leave, parental leave, paternity leave or adoption leave.

Two specific conditions must be met in order to qualify for benefits under the Quebec Parental Insurance Plan. The birth or adoption must take place on or before January 1, 2006. If they take place after this date, no benefits under the federal EI plan will be paid.

The RQAP offers the choice between a basic plan (longer but less money) and a specific plan (shorter but more money).

### Basic Plan

- Maternity and paternity leave benefits are paid for 18 and 5 weeks, respectively, at a rate of 70% of average weekly income.
- Benefits for parental leave are paid for 7 weeks at 70% and for 25 weeks at 55%. With this option, a mother can receive benefits for up to 50 weeks.
- Adoption leave benefits, which can be shared between the two parents, are paid for 12 weeks at 70% and for 25 weeks at 55%.

### Specific Plan

- Maternity and paternity leave benefits are paid for 15 and 3 weeks, respectively, at a rate of 75% of average weekly income.
- Benefits for parental leave are paid for 25 weeks at 75%, i.e., a mother can receive benefits for up to 40 weeks.
- Adoption leave benefits, which can be shared between the two parents, are paid for 28 weeks at 75%.

### What's More...

- The RQAP does away with the two-week qualifying delay, so that the benefits begin as soon as the leave does. Maximum insurable income will go from \$39,000 to \$57,500.
- The plan admits workers with at least \$2000 in insurable income.
- The new Quebec plan entitles fathers to a 3 or 5 week paternity leave with benefits, not transferable to the mother.
- Employers, employees and self-employed workers must contribute to the plan.

Source: <[www.rqap.gouv.qc.ca](http://www.rqap.gouv.qc.ca)>.

# Informal Caregivers Balancing Work and Life Responsibilities

**Roman Habtu**  
and  
**Andrija Popovic**  
Human Resources and Social  
Development

---

Roman Habtu  
is senior policy analyst  
and

Andrija Popovic  
is analyst with the  
Social Policy Research Group at  
Human Resources and  
Social Development.<sup>1</sup>

## Introduction

Caregiving for seniors has historically been a responsibility shared by family members and later, institutions. However, demographic and social trends may have diminished the capability of families to provide care to the elderly. Canadian families are now smaller and women, the traditional providers of care, are mostly in paid work.<sup>2</sup> Meanwhile, an aging population and increased life expectancy suggest that seniors with a disability will represent a growing segment of the population.<sup>3</sup> This has the potential of increasing the demands on family caregivers at a time when they have less capacity to do so. Compounding these trends has been the shift of caregiving responsibilities from institutions to the family (Ward-Griffin and Marshall, 2003; Wiles, 2003).<sup>4</sup> These factors suggest that caregiving demands on the family have increased, leaving some Canadians struggling to balance their caregiving and work responsibilities. Hence, the priority accorded to families and caregivers in the 2004 Speech from the Throne: The "Government recognizes the vital role of Canadians who care for aged or infirm relatives or those with severe disabilities."

Statistics Canada's 2002 General Social Survey (GSS) provides the most recent information about caregivers 45 years of age and over. According to the GSS, informal caregivers 45 years of age and over provided over 40 percent of elder care.<sup>5</sup> While caregivers span all age groups, international and Canadian studies show this is an age group that is most likely to provide elder care. An International Labour Organization study, for example, showed that infor-

mal caregiving pressures fall mostly on the population 40 years of age and over (Hoskins, 1996). The 1996 GSS also showed that a slight majority of caregivers for seniors in Canada were at least 45 years of age with an average of 46 years for women and 44 for men (Keating et al., 1999).

The paper uses data from the 2002 GSS to explore issues surrounding caregiving for working Canadians. The first section discusses the characteristics of Canadian informal caregivers in paid work, followed by an analysis of the employment, economic, and social consequences they experienced. The next section addresses what caregivers reported they needed to balance their work-life demands with elder care, followed by a discussion of the particular case of working caregivers with children under 18 at home (i.e., the sandwich generation). Finally, the paper concludes with highlights of the research results and the policy issues the findings raise.

## Characteristics of Informal Caregivers

Over 1.7 million or more than one in five Canadians aged 45 to 64 years provided informal care to seniors with a long-term health problem or physical limitation. Of these, 1.2 million were in paid work. Most were in their prime working years (45 to 54), married, and lived in urban areas. One in five had one or more children under 18 living at home (Table 1).

Caregivers who are not in paid work tended to be older with more than three in five approaching the "traditional" retirement years (55 to 64).



**TABLE 1**  
**Characteristics of Informal Caregivers**

	IN PAID WORK	NOT IN PAID WORK
All caregivers aged 45-64	('000) 1,213	('000) 507
	Percent*	Percent*
<b>Age</b>		
45-54 years	70.5	36.7
55-64 years	29.5	63.3
Total	100	100
<b>Gender</b>		
Men	54.3	38.0
Women	45.7	62.1
Total	100	100
<b>Marital status</b>		
Married	78.4	77.0
Single	21.3	23.1
Total	100	100
<b>Education</b>		
University degree	26.3	21.5
Some post-secondary	45.4	39.8
High school or less	28.2	38.1
Total	100	100
<b>Region</b>		
Urban	75.4	74.5
Rural	24.6	25.5
Total	100	100
<b>Presence of children</b>		
With youngest child under 18	25.2	13.8
Without children under 18	74.8	86.4
Total	100	100
<b>Employment</b>		
Full time	90.7	n.a.
Part time	9.3	n.a.
Total	100	n.a.
<b>Household income</b>		
Less than \$40,000	14.1	36.6
\$40,000 to \$60,000	19.6	20.9
\$60,000 to \$80,000	17.3	9.5
\$80,000 and over	36.7	14.2
Not available	12.4	18.8
Total	100	100

Notes: \* Does not always add up to 100 due to some non-responses.  
n.a.: Not applicable.

Source: Statistics Canada, 2002 General Social Survey.

While most caregivers not in paid work were also married, proportionately fewer had a child under 18 living at home, suggesting that simultaneously managing the demands of elder care and child care fell more on those in paid work.

Men (23.5%) and women (23.9%) are almost equally likely to provide care. While men comprised a little more than half of working caregivers (54.3%), women constituted a majority of those outside paid work (62.1%), which suggests that, for some in this age group, men continue to be the family breadwinners. Most informal caregivers not in paid work were also married and marriage may provide the needed finances to assist caregivers outside paid work. However, this issue requires further exploration.

### Informal Caregivers in Paid Work Have Relatively High Household Income

Among informal caregivers in paid work, one in seven had a family income that was less than \$40,000 while more than one in three had at least \$80,000 per year. By contrast, more than one third of caregivers not in paid work had a family income of less than \$40,000 per year compared to only one in seven who had at least \$80,000. The large income disparity between the two groups may be attributed to differences in labour market status. Other factors, such as the hours of work of informal caregivers in paid work, their educational attainment and their spouses' labour market activity, appear to also contribute to these differences.

First, a large majority of men and women caregivers in paid work were employed full time. Proportionately, more of those in paid work have at least some post-secondary education (71.7%) although the proportion of those not in paid work with the same level of education is also quite high (61.3%). Finally, although a majority of caregivers (in paid work and not in paid work) were married, those in paid work were in dual-earner families. Almost seven in ten men (68.3%) in paid work reported that their spouse was also in paid work while an even higher proportion (82.2%) of working women indicated that their spouse was working (Table 2). A majority of the spouses also worked full time and a large proportion had at least some post-secondary education (data not shown). These factors taken together may help explain the relatively high family income of working caregivers in dual-earner families. It is important to note, however, that while family income is an important indicator of well-being, the influence of factors, such as family size and region of residence, is important and needs to be explored further.

## Who Provides the Most Informal Care?

As noted above, a majority of men and women caregivers work full time, which suggests that balancing time between work and caregiving may be an issue. Among working caregivers, women spent proportionately longer hours giving care than men. While women provided an average of 26 hours of care per month, men provided only 15 hours of care likely due to gender differences in caregiving

**TABLE 2**

### Caregivers in Paid Work and Spouse's Activity

Activity of Spouse/Partner	Men		Women	
	('000)	Percent	('000)	Percent
Paid work	373	68.3	333	82.2
Not paid work	173	31.7	72	17.8
Total	546	100	405	100

Source: Statistics Canada, 2002 General Social Survey.

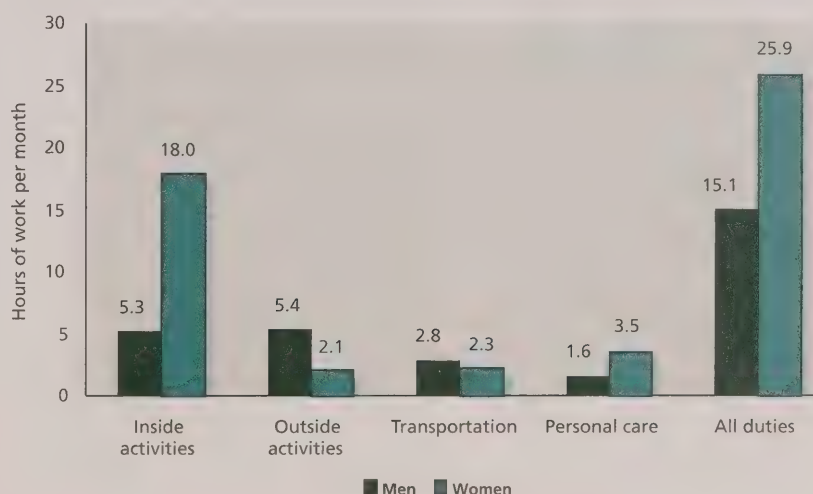
duties.<sup>6</sup> The evidence suggests that women spent more hours providing personal care and other activities inside the home, such as meal preparation and household chores, which most likely occur on a regular basis (18 hours on inside activities versus 5.3 hours for men). Men were more likely to help with activities outside the house, such as home maintenance, yard work, and transportation, which may occur less frequently (Figure 1).

## Employment and Economic Consequences of Caregiving

Caregiving is a responsibility that is embedded in our social fabric, and most Canadians value the enrichment derived from giving care. According to the 2002 General Social Survey, the vast majority of men and women felt that, in giving care, they were simply giving back what they had received (Cranswick, 2003). With proportionately more Canadians working longer hours than in the past, caregivers in paid work increasingly have to balance

**FIGURE 1**

### Average Time Spent on Various Caregiving Duties



Source: Statistics Canada, 2002 General Social Survey.



**TABLE 3**  
**Consequences Related to Caregiving**

All Caregivers in Paid Work ('000)					
	ALL	MEN	WOMEN	45-54	55-64
	1,213	658	555	855	358
Employment and Economic Consequences (percent)					
	ALL	MEN	WOMEN	45-54	55-64
Extra expenses	37.9	35.3	41.1	38.6	36.0
Reduced hours of work	16.2	12.8	20.2	17.3	13.7
Changed work patterns	20.4	14.9	27.0	21.3	18.7
Reduction in income	8.9	7.4	10.6	9.2	*8.1
Social and Personal Consequences (percent)					
	ALL	MEN	WOMEN	45-54	55-64
Social activities	30.2	27.8	33.0	35.1	31.0
Holiday plans changed	23.7	19.9	28.3	24.2	22.3
Sleep affected	13.8	10.2	18.2	15.8	*9.2
Health affected	11.7	6.1	18.4	12.9	*9.2

Notes: \*Use with caution due to small sample size.

Due to the possibility of multiple responses, the percentages do not add up to 100.

Source: Statistics Canada, 2002 General Social Survey.

the demands of caregiving with the demands of the workplace.<sup>7</sup>

The juggling act of balancing elder care and work has an impact on hours of work as well as earnings for working caregivers. Moreover, close to two in five caregivers in paid work claimed to have incurred extra expenses related to caregiving (Table 3). More than one in five caregivers changed their work patterns to meet their caregiving responsibilities, and more than one in six reduced their hours of work.

While men and women are equally likely to provide care, women bore the brunt of these adjustments. Women

were more likely than men to change their work patterns, to adjust to caregiving demands (27.0% versus 14.9%) and reduce their hours of work (20.2% versus 12.8%). More women also reported a reduction in income (10.6% versus 7.4%) perhaps due to the longer hours of informal care that women provide. These findings are consistent with research that shows that women providing personal care incur higher costs in terms of added expenses, short-term job costs, and long-term career costs (Gottlieb et al., 1994). These adjustments may also be indicative of the child-care pressures women experience in the family (see sandwich generation).

## Social and Personal Consequences of Caregiving

In addition to the financial pressure and adjustments to work, the social and personal well-being of caregivers can also be negatively affected. For example, more than three in ten working caregivers stated that they altered their social activities to provide care. Close to one in four changed their holiday plans, and there were sleep and health consequences for at least one in ten Canadian caregivers. These results illustrate that a significant proportion of working Canadians face difficulties maintaining a balance between the demands in their personal life and providing care for the elderly.

Proportionately more women also experienced social and personal consequences. Women were more likely to have changed their social activities (33.0% versus 27.8% for men) as well as their holiday plans (28.3% versus 19.9%). When asked about health, close to one in five working women reported that their sleep and health were affected by caregiving. Fewer men reported that their sleep (10.2%) or health (6.1%) was affected on account of caregiving. The disproportionate effect on women is likely linked to the type of care, which they provide, and the relatively longer hours spent in caregiving compared to men. This is also linked to socially assigned gender roles. Men generally assist in tasks, such as home maintenance and financial management, while women take the direct, hands-on personal care, which is likely to cause more strain (Brody, 2004).

Despite these social and personal consequences, both men and women caregivers reported that caregiving strengthens relationships between the generations (61% of men and women caregivers) and enables them to give back what life has given them (60% of men and women). In fact, 20.6 percent of men and 22.2 percent of women felt they should be doing more. This suggests that caregivers in paid work accept their responsibilities, despite the consequences.

### **Prime-Age Workers Face Slightly Greater Economic and Social Consequences**

The results of the 2002 GSS show that both prime-age caregivers (45 to 54 years) and those approaching the traditional retirement years (55 to 64 years) report that caregiving has affected them financially or in their personal lives. Slightly more prime-age workers reported that they incurred extra expenses due to caregiving. Those in the prime-age group were also more likely to report incurring a loss of income, reducing their hours of work and changing their work patterns. In terms of social and personal consequences, prime-age workers were also more inclined to adjust their social activities and holiday plans, and experience sleep and health effects due to their caregiving responsibilities.

Research on age and earnings profiles has shown that men's earnings peak when they reach their 40s (Saint-Pierre, 1996).<sup>10</sup> Being at the peak of their earnings potential, caregiving responsibilities may compromise both the earnings and contributions to retirement savings of prime-age care-

givers. However, the extent to which caregiving influences the supply of labour or reduces life-time earnings is a subject for future research (see caregiving and retirement).

### **Informal Caregivers Value Occasional Relief from Their Responsibilities**

Relief in terms of time appears to be a high priority for caregivers in paid work. More than half of women and more than two in five men reported that occasional relief or sharing of responsibilities would help them meet their informal care responsibilities (Figure 2).<sup>11</sup> In addition, close to half of women and more than three in ten men would like flexible work arrangements, further underscoring their need for flexibility to manage work and life responsibilities.

Next to time pressures, information was identified as important by working Canadian caregivers. Infor-

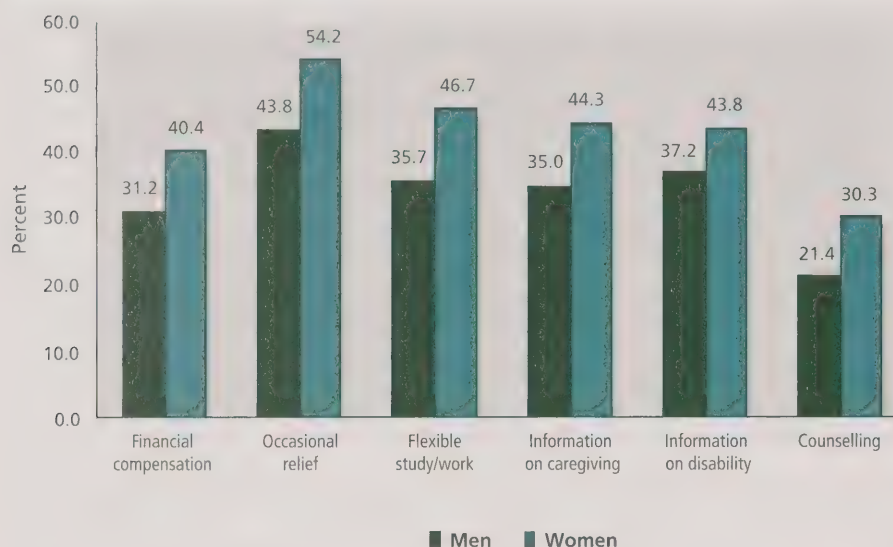
mation on the nature of long-term illnesses or disabilities of the care receiver was cited by more than two in five men and more than one in three women. Slightly more than one in three men and more than two in five women reported that financial compensation would help. This suggests that earnings may not stretch enough to cover the extra costs incurred by some informal caregivers in paid work.<sup>12</sup>

It appears that while some caregivers value financial compensation, more are inclined to seek occasional relief and flexible work/study practices to alleviate their caregiving pressures. It is also important to note that in all the categories, more women than men reported requiring assistance in providing care. This underscores a need to explore further the gender dimension of caregiving in future research. This will help identify optimal policies to help Canadians balance their work and life responsibilities.

## **Caregiving and Retirement Decisions**

The 2002 GSS asked all respondents (45 years of age and over) their reasons for retirement. One question asked if providing care to a family member was a reason for retirement. In response to this question, 10 percent of those 45 years of age and over reported that they retired to care for a family member. More than twice as many of the respondents were women (14.3% versus 6.0% of men).<sup>8</sup> These results should, however, be interpreted with caution. Retirement may not be a one-time event as people could retire from employment into self-employment or from one occupation into another. The GSS results also show that six percent of men and women caregivers would have continued to work at the time of their first retirement if they could have found suitable caregiving arrangements. The results suggest a need for further research to explore the consequences of work interruptions or earlier retirement due to elder care responsibilities.<sup>9</sup>



**FIGURE 2****What would Help in Continuing to Provide Caregiving Duties**

Source: Statistics Canada, 2002, General Social Survey.

**Policy Implications**

The findings suggest that providing care imposes financial and time pressures for working caregivers. Financial pressures weigh more on the sandwich generation than caregivers with no children under 18 at home, likely due to their added responsibility of caring for children. Consequently, proportionately more in the sandwich generation would like financial compensation.

For working informal caregivers as a whole, occasional relief, flexible work arrangements, and information comprise the top three areas of assistance they reported would help. This implies that relief or respite from caregiving, flexible workplace policies, and information that is accessible would go a long way to addressing the needs of family and friends who provide elder care while in paid work.

Policy development requires identifying those in the population who are at risk of compromising their income or well-being due to caregiving. Recent research based on the 2002 GSS has shown who among caregivers in paid work is likely to be at risk (HCIC, 2005). Caregivers who provide personal care, care for more than one senior who is an immediate family member, and live with the care receiver are likely to change their work patterns or reduce their work hours. The research results are true for men and women although women face greater risks as they are more likely to provide personal care, a risk factor for making work adjustments. The adjustments caregivers make will likely reduce their earnings and therefore current and pension income. These short- and long-term effects help identify potential groups among

caregivers in paid work who are at risk. It will also be important to look at caregivers (in and not in paid work) in the working age population who may risk reducing their current and future income as a result of the need to provide care.

There are limitations to developing appropriate and comprehensive policies for the working age population on the basis of available information. For example, the consequences of caregiving on the working age population cannot be established with the available data, which only cover elder-care providers aged 45 years and over. With delayed childbearing and longer life expectancy, caregivers younger than 45 will likely be saddled with the responsibility of simultaneously caring for seniors and young children. Younger caregivers will also replace aging baby boomers in the labour force suggesting that more of them will be earning and caring. Information encompassing caregivers in the working age population will therefore be essential for appropriate and comprehensive policy. The needs for assistance reported by caregivers 45 years of age and over, meanwhile, provide initial areas for policy development.

**Conclusions**

Today in Canada, family and friends provide more care for seniors with long-term health problems or physical limitations than paid employees or organizations. Moreover, a majority of these caregivers are in paid work and about one in four also have children under 18 at home, the sandwich generation.

## The Sandwich Generation in Paid Work

The term “sandwich generation” refers to persons with elder care and child care responsibilities. According to the 2002 GSS, the sandwich generation, defined here as Canadians 45 to 64 years of age, who provided informal elder care and had children (less than 18 years of age) at home, constituted a little more than one in four informal caregivers in paid work. More than half of the sandwich generation were men. Although these differences may seem odd at first, they are explained by the fact that women tend to have children earlier in life than men. When women reach 45 years of age, there is a greater chance that their children are already young adults and have left home.

Respondents were asked questions about the employment, economic and social consequences of caregiving.<sup>13</sup> The most frequently cited consequence experienced by sandwich generation Canadians in paid work was incurring extra expenses. Nearly two in five of these caregivers reported that they have incurred extra expenses as a result of caregiving. About 20 percent reported a change in work patterns, but only 17 percent reported a reduction in work hours, and 13 percent reported a reduction in income. Although extra expenses were a concern for the sandwich generation, a majority did not incur a reduction in income. This suggests that some Canadian families are able to make workable financial arrangements within the family to prevent their income from being compromised. For example, informal caregivers may arrange for a spouse to continue working so the family

income is not affected greatly. This is highly plausible since more than 90 percent of sandwich generation caregivers are married or common-law partners. However, more research is required to establish this link.

When asked what would help ease caregiving obligations, slightly more than half of sandwich generation Canadians in paid work mentioned that occasional relief from their responsibilities would help. This compared to slightly less than half of all working caregivers (48.6%). This is understandable given their multiple responsibilities of caring for children, providing elder care and balancing this with the demands of paid work. Nearly two in five reported that information on caregiving and long-term illness would assist in their caregiving responsibilities while almost one in four indicated that counselling would help. When looking at all caregivers, the proportions identifying the need for information as well as counselling are about the same. Proportionately more in the sandwich generation (46.1%) reported that flexible work or study arrangements would help ease their caregiving responsibilities compared to all caregivers (40.7%). More sandwich generation Canadians also reported the need for financial compensation as compared to all caregivers (37% versus 35.3%). This suggests that sandwich generation Canadians are somewhat more burdened than all caregivers and have a greater need for both time and financial relief.

According to the 2002 GSS, informal caregivers in paid work, including those in the sandwich generation, incurred financial, social, and health consequences due to caregiving. The findings indicate that many individuals experienced employment, economic, and social pressures due to informal care. Proportionately more caregivers reported that time

pressures as opposed to financial pressures were a concern. In fact, when asked what would help in their caregiving duties, caregivers reported that occasional relief from their responsibilities would be most helpful. For sandwich generation Canadians, however, both time and financial relief were more important.

Compared to men, women caregivers experienced greater employment, economic, health, and social consequences. Slightly more prime-age workers also experienced greater consequences associated with caregiving compared to older workers approaching the traditional retirement years. With a majority of informal caregivers in paid work, work-life balance is an



## Data Sources and Definitions

Statistics Canada's Cycle 16 of the 2002 GSS focused on aging and social support. The GSS collected information from nearly 25,000 adults aged 45 years and over who live outside of institutions in the 10 provinces of Canada. Unless otherwise specified, all findings in the paper are from the GSS.

The GSS focused on the themes of social support to seniors and retirement. Respondents were asked questions about help provided and received, with a focus on care received by the senior population, as well as questions related to transitions to retirement.

**Care receiver** refers to seniors 65 years of age and over who received care for a long-term health problem or physical limitation from both formal and informal sources, in the previous 12 months.

**Caregiver** refers to Canadians aged 45 years and over who provided care to one or more seniors with a long-term health problem or physical limitation, in the previous 12 months.

**Informal caregiver** refers to family and friends providing **unpaid** care to seniors with a long-term health problem or physical limitation.

**The sandwich generation** is defined as Canadians aged 45 to 64 years who have children under 18 years of age living at home, and provide care to one or more seniors with a long-term health problem or physical limitation.

issue of concern for many. Caregivers in paid work met their caregiving responsibilities, in some cases, by reducing the time spent in paid work and consequently incurring social, economic, and health costs. Despite this, caregivers reported that giving care strengthens relationships and enables them to give back what life has given them.

Caregiving is a policy priority in Canada. To this end, social policies will need to consider the appropriate balance of supports to assist caregivers in paid work balance their work and life responsibilities. There are data limitations due to the coverage of caregivers 45 years and over only. The findings, nonetheless, provide perti-

nent information for policy development. Policies to assist caregivers will need to recognize the contribution of caregivers to the social fabric in the family, community, and society at large, and enable caregivers to contribute to the economy and society.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

*Notes can be found at the end of this issue.*

# Policy Implications of Delayed Reproduction and Low Fertility Rates

**Mark Wheeler**  
Health Canada

**Clarence Lochhead**  
Canadian Labour and  
Business Centre

**Sari Tudiver**  
Health Canada

---

Mark Wheeler is Assistant Director of the Policy Division with the Health Policy Branch at Health Canada.

Clarence Lochhead is a senior researcher with the Canadian Labour and Business Centre and former consultant to Health Canada.

Sari Tudiver is a senior policy analyst with the Bureau of Women's Health and Gender Analysis at Health Canada.<sup>1</sup>

## Introduction

Canadians are having fewer children and having them later in life than ever before. These fertility trends in Canada and in other industrialized countries reflect profound changes in society over the past 40 years. Issue 10 (May 2005) of Health Canada's Health Policy Research Bulletin, "Changing Fertility Patterns: Trends and Implications" from which this article is adapted, examines the complex dynamics behind recent fertility trends, including transformations in family structure, gender roles, and life transitions.

Research on reproductive delay, commissioned by Health Canada, shows that the gap between the socio-economic status of older first-time parents and their younger counterparts has grown. While later childbearing presents certain health risks for mothers and infants, socio-economic status is a key determinant of health and must also be considered in the study of fertility trends.

There is a need for discussion and debate on the implications of these findings, as well as the need for further research on factors that influence the childbearing decisions of both women and men. From a policy perspective, efforts might well focus on modifying the factors that contribute to these trends, and mitigating or eliminating the disadvantages arising from them. In pursuing debate on the potential for a population policy in Canada, this article puts forward several options to be explored.

## Major Trends

### *Declining Fertility Rates*

Total fertility rates (TFRs) in Canada have been declining for over a century. Over the past four decades, Canada's TFR declined from 3.94 in 1959 to 1.50 in 2002, below the population replacement rate of 2.1 (Statistics Canada, 2004).

Declining fertility rates are a global trend. Canada's fertility rates fall between those of "low fertility" countries, such as Ireland, and "very low fertility" countries, such as Italy, Greece, and Japan.<sup>2</sup>

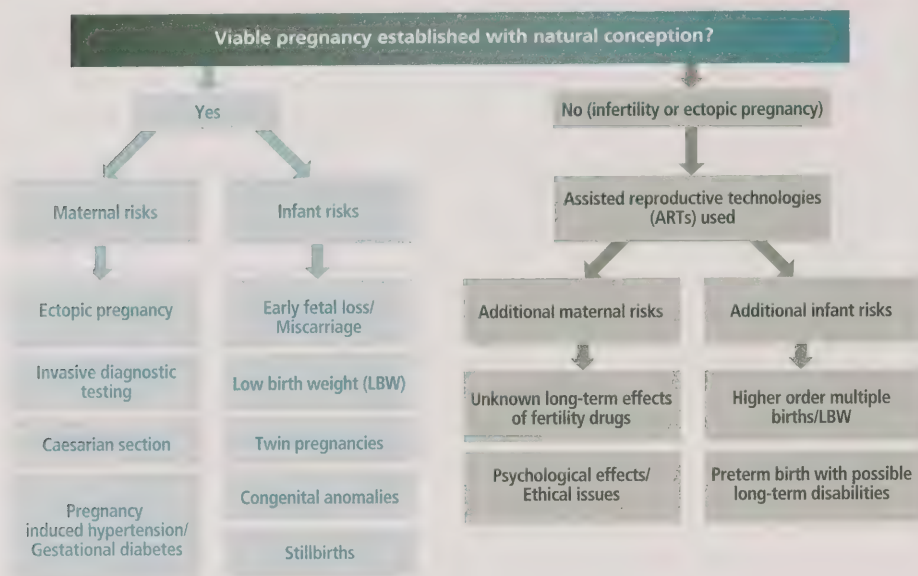
Why Canada and many highly industrialized countries are "below replacement" is widely debated and of interest to policy makers, in part because of the economic and social implications of an aging society.<sup>3</sup> Low TFRs contrast with the expressed desires and expectations of many women and men in Canada to have two or more children (Dupuis, 1998; Beaujot, 2004; Beaujot and Muhammad, 2004).

### *Delayed First Birth for Women and Men*

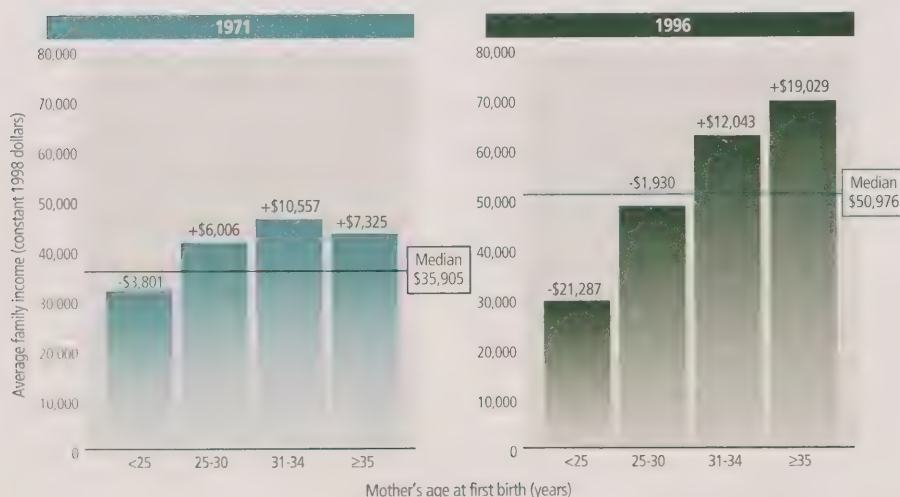
On average, women and men in Canada have children later in life. Between 1976 and 2002, the average age of first-time mothers increased from 23.4 years to 27.7 years (Beaujot, 2004), and the proportion of first-time mothers 30 years and older increased from 9 percent to 34 percent.<sup>4</sup> The age-specific fertility rates of women aged 30 to 44 have increased since the late 1970s, while those for women under the age of 30, including teens, have declined.



**FIGURE 1**  
Maternal and Fetal Risks Associated with Reproduction at Older Ages



**FIGURE 2**  
Difference Between Average and Median Two-Parent Family Incomes, by Mother's Age at First Birth, Canada, 1971 and 1996\*



\*Data are based on two-parent families with the oldest being 0-5 years of age. Average and median two-family incomes are measured in constant 1998 dollars.

Source: Statistics Canada, Vital Statistics, Statistics Canada Census data.

The trend toward later parenting also applies to men, although to a lesser degree. For example, the median age of first-time fathers rose from 28.1 years for those born between 1922 and 1940, to 29.6 years for men born between 1941 and 1960, to 31.7 years for those born between 1961 and 1980 (Ravanera and Rajulton, 2004a). Since women have traditionally been the primary subjects of reproductive research, clinical interventions and policies, the health and social implications of later fatherhood have received only limited attention (Sipos et al., 2004).

#### Other Delayed Transitions

Delayed reproduction is associated with other late transitions for women and men, including late median age leaving the parental home, entering the work force, cohabiting or marrying for the first time. In addition, the “pathways to adulthood” vary with gender, socio-economic status, paid employment, and family circumstances (Ravanera and Rajulton, 2004a,b).

#### Growing Disparities Among First-Time Parents: Health and Socio-Economic Impacts

The trend toward delayed childbirth is associated with increased health risks for older mothers and their infants. Physical health risks for both are outlined in Figure 1 (Senzilet et al., 2005). In addition, some studies have found that older mothers may have unique stressors arising from their perception of age-related risks to themselves and their babies, as well as their expectations of motherhood, which may affect how easily they make the transition to parenthood (Windridge and Berryman, 1999). These studies suggest

that this age group may experience the transition to parenthood differently than younger first-time mothers. Early detection of older first-time mothers with high expectations of themselves as mothers, lower satisfaction in parenting, and inadequate social support systems would allow for appropriate interventions (Reece, 1993).

While fewer in number, today's younger parents have much lower levels of education, employment activity, and income than parents who have delayed childbirth. (See the accompanying text box.) The divergence in the incomes of younger and older parents over time is shown in Figure 2, which compares the average total family income (after transfers) of different parental age groups to the overall median income (Lochhead, 2005). (These data refer to two-parent families.)

In 1971, the median income of two-parent families whose oldest child was under 6 years of age was \$35,905 (in constant 1998 dollars), and the average income of two-parent families in which the mother was under 25 was about \$3,800 lower. On the other hand, the average income of families in which the mother was age 35 or older was \$43,230, surpassing the overall median income level by just over \$7,000. In short, compared to the median level, younger first-time parents in 1971 were not as well off financially as older first-time parents. Figure 2 also shows the extent to which the income gap has widened over time. By 1996, the median income of two-parent families whose oldest child was age 5 or under had increased to \$50,976 (in constant 1998

## First-Time Parents: A Comparison

**Educational Attainment** – In 1971, 61 percent of first-time mothers and fathers had less than a Grade 12 education. In 1996, only 21 percent of mothers and 23 percent of fathers had less than a Grade 12 education. Gains are also apparent at the post-secondary level. Between 1971 and 1996, the percentage of first-time mothers with a university degree increased from 4 percent to 18 percent, and rose from 11 percent to 20 percent among first-time fathers.

**Employment Activity** – As a result of increased employment rates among mothers, the majority of couples today having their first child are dual earners (72 percent in 1996, compared with 44 percent in 1971). Many are employed on a full-time, full-year basis.

**Family Income** – Measured in constant 1998 dollars, the average total family income (after transfers) of first-time parents increased by \$14,400 between 1970 and 1995 (from \$36,600 to \$51,000).

dollars). In the same year, the average inflation-adjusted family income of young parents fell to slightly less than \$30,000. Therefore, the average income of younger parents was \$21,000 below the median, compared to the average income of older parents, which was \$19,000 above the median. The question remains: Is this growing income disparity an important factor in determining health and social outcomes?

Findings on the growing socio-economic disparity among first-time parents, however, must also be considered in the context of research about the links between socio-economic factors and health. One of the best-known concepts in health analysis is the "gradient," the widely known positive association between the socio-economic status (SES) and health status of a population. A substantial body of literature illustrates

that health differences exist throughout society, with every level in the social hierarchy experiencing better health outcomes than the level preceding it.<sup>5</sup> For this reason, the trend to reproduction at older ages – to the degree that it is accompanied by higher levels of income, education, and labour force participation – could be regarded as advantageous to both parents and children. Thus, a trend that can carry physical health disadvantages may also carry social and economic advantages that, in turn, translate into benefits for healthy child development.

Current research at the Manitoba Centre for Health Policy (MCHP) uses Manitoba longitudinal data to explore how children's health outcomes and educational performance vary depending on the age of the mother when she had her first child and whether the family received income assistance



## Related Research: The Health and Educational Outcomes of Children in Manitoba

Preliminary results from the Manitoba Centre for Health Policy Research show that the vast majority of infants in Winnipeg families whose mother was a teen when she had her first child had normal birth weights. However, during the first year after birth, the child had poorer health status (based on hospitalization rates) than a child whose mother was aged 20 to 24 when she had her first child. Similarly, children in the latter group had higher hospitalization rates than children whose mother was 25 or older. Looking at educational outcomes, children whose mothers were teens when they had their first child were also less likely to pass Grade 3 and Grade 12 standardized tests on schedule than other children, and more likely to drop out or be behind in school by at least one year.

Children in families receiving income assistance in 2001 typically had normal birth weights, and yet a lower health status emerged for these children during the first year after birth. The relationship between socio-economic status and educational performance was also strong, with children in families receiving income assistance performing worse than other children, and performance increasing with each increase in socio-economic status.

Families in which the mother was a teen when she had her first child were most likely to have received income assistance in 2001, even if that was up to 20 years after the birth of her first child. Furthermore, the research suggests that delaying childbearing until after the teenage years may not be enough to protect families from having low incomes. Women who had delayed childbearing until they were aged 20 to 24 were also more likely to receive income assistance in 2001 than women who delayed childbearing until 25 or older. It is not yet known whether young motherhood is a risk factor for, or a symptom of, low income and researchers at MCHP are continuing research in this area.

that delaying childbearing until after the teenage years may not be enough to protect families from having low incomes.<sup>6</sup> Please refer to the accompanying text box for more information on this important research.

It would be incorrect to assume a mechanistic relationship between the economic status of families and child

research studies using the National Longitudinal Survey on Children and Youth (NLSCY) have demonstrated that income is only one of several factors affecting child development and health. Other factors, such as parenting skills, do not necessarily vary with age, education, or income (McCain and Mustard, 1999).

Results from the 1998 General Social Survey on Time Use indicate that nearly 50 percent of married mothers who are employed full time and have children under 5 years of age experience severe time stress. The extent of time stress and its impact on the health of parents and children is not well understood, and it may be that time stress disproportionately affects older or younger parents. Additional research is needed on this issue in relation to the timing of childbirth, its impact on the health of parents and children, and its possible role as a factor contributing to families and children at risk.

### Why Should We Be Concerned?

Roderic Beaujot has described the link between an aging population, delayed reproduction, and low fertility (Beaujot, 2005). These phenomena could well cause Canada to face serious labour market challenges in about 10 years which, if not offset through increased labour productivity, could lead to a decline in the rate of growth of real gross domestic product (GDP) (Fougère, 2005), a lower standard of living, and an insufficient tax base needed to sustain social programs, such as universal health care (Hogan, 2001).

Also, as discussed earlier, a key population level impact of delayed reproduction is increasing disparities in the educational and economic circumstances of "younger" and "older" first-time parents. Such economic disparities may portend a more stratified Canadian society, which could impact the overall health status gradient.

## What Underlies the Problem?

### *The First and Second Demographic Transitions*

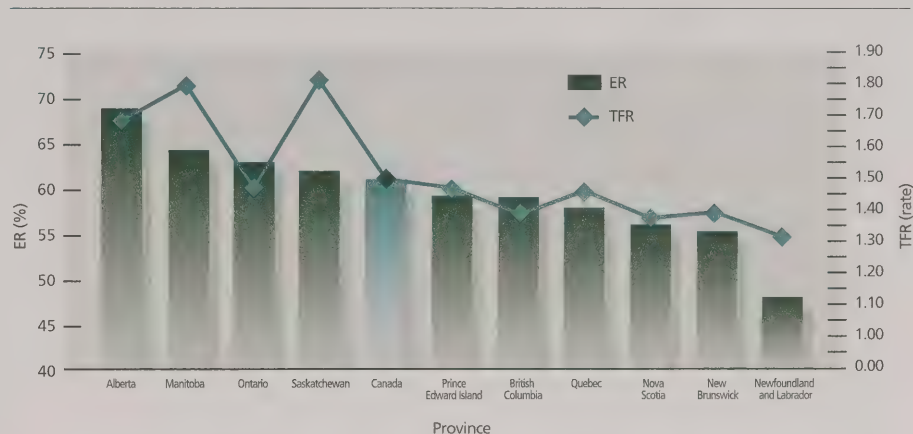
Economic change was at the heart of the first demographic transition. The average fertility rate fell from 6.6 children per woman in 1851, when farm life was the norm in Canada, to 4.6 in 1901, after people began moving to cities in search of economic opportunity. In 1921, after school attendance until the age of 16 had been made mandatory and child labour laws had been enacted, the fertility rate fell to 3.5 children per woman (Milan, 2000). Clearly, children were losing their economic value to the family unit (Beaujot, 2004).

The second transition began as women claimed a greater role in society and became less inclined to raise large families. Two factors contributing to this trend were the increasing opportunities for women to obtain higher education and then pursue careers, and the ever-increasing cost of raising and educating children (Ravenara and Rajulton, 2004b).

Many of our social institutions and social policies have yet to catch up with the demographic transitions, since we have not had the “institutional transition” that is analogous to the introduction of a public education system. Such a transition could ensure that the apportionment of the costs of human capital formation between families and society at large aligns with our societal needs and aspirations, and is commensurate with the costs, and opportunity costs, of having children.

**FIGURE 3**

**Relationship Between Provincial Employment Rates (ERs)\*(2001) and Provincial Total Fertility Rates (TFRs) (2002)**



\* The ER is the number of persons employed expressed as a percentage of the population aged 15 and over.

Source: Statistics Canada, Labour Force Survey (ER), and Vital Statistics (TFR).

### *Stalled Life-Course Transitions*

Parental age at first childbirth is explained by the number and timing of a variety of life-course transitions. Between the two world wars, transitions to adulthood and parenthood – completing education, entering the work force, leaving home, establishing a union, and starting a family – were compressed into a relatively short period of time. Today, life-course transitions may be more numerous, and trajectories (i.e., the order in which the life-course transitions occur) may be more varied, given increased educational requirements and the trend toward entering and leaving multiple relationships before establishing long-term unions. Transitions may take longer, especially as regards the (normatively preferred) imperative to secure a good job prior to contemplating a union. For women, higher edu-

cation, career aspirations, and the all too frequent inability to achieve work-life balance further inhibit family formation (Tudiver, 2005).

Women with a university degree have better labour market prospects and are not as likely as their less educated counterparts to have a child (Milligan, 2004). The opportunity cost of having children is higher among university-educated Canadian women in couples, in that they work longer hours, work more weeks of the year, and earn more than their less-educated counterparts. For Canadian men, higher education delays fatherhood; however, after controlling other factors, higher income enables fatherhood as union formation occurs sooner (Ravanera and Rajulton, 2004a).

Figure 3 demonstrates an association between employment and fertility: by and large, babies are born where the



## Case Study: Sweden

In recent decades, Swedish fertility rates have fluctuated so much that demographers have compared its fertility trends to a roller coaster. The total fertility rate (TFR) was at its lowest (1.6) in the late 1970s. By 1985, the country was experiencing a baby boom, and by 1990 the TFR had exceeded replacement level (2.14 children per woman). By 1999, however, the TFR had fallen to 1.52, but by 2002 it had risen again to 1.65.

Policies that embraced working mothers, secure incomes, and improved employment conditions (including universal publicly subsidized, high-quality child care), in combination with favourable economic conditions and low unemployment, succeeded in raising Sweden's TFR in the 1980s. The reduction of some of these policies in the 1990s contributed to a sharp decline in TFR, and their subsequent partial restoration contributed to an increase.

The key lesson from Sweden is that TFR is sensitive to the presence or absence of policies supportive of family formation, as well as to prevailing economic conditions.

jobs are (Tudiver and Senzilet, 2005). It does not, however, explain why British Columbia's fertility rate is almost as low as that of Newfoundland and Labrador, and it does not provide insight into which life-course transitions are delayed, and why. Considering, though, that student debt levels are highest in Newfoundland and Labrador, and that mortgage debt is highest in British Columbia (Statistics Canada, 1999), it could be that debt and the unavailability of good jobs delay home leaving in the former, while housing costs might help explain why fatherhood is delayed most in the latter. While more research is needed to understand stalled transitions, it seems clear that the story will differ between regions.

Housing costs, the pursuit of higher education, the servicing of student debt, experimenting with relationships

prior to forming a union, and the unavailability of good jobs all help explain, to varying degrees, the delay in home leaving, arguably one of the most important transitions to adulthood and independence. In 2001, 41.1 percent of Canadians aged 20 to 29 were still living with their parents, compared to 27.5 percent two decades earlier. In Europe, the average age at home leaving ranges from the mid-20s in Italy and Spain to 20 years in Sweden. It would appear that home leaving is facilitated in countries, such as Sweden, where there are greater social transfers to young people.

### *The Economy and Earnings*

In 1971, only 44 percent of families had two incomes, but by 2000, 62 percent of families had two incomes (Vanier Institute, 2004). A study of Canadian couples between 1980 and

2000 (where the man was between age 25 and 54) found that the average annual earnings of the men rose by two percent in constant dollars, while median annual earnings dropped by six percent (Morissette and Johnson, 2004), suggesting that the majority of those men had declining annual earnings. Men aged 35 to 44 with a university degree who were married to women who also were university graduates benefited the most, while men in all age categories with no more than high school education lost significant financial ground.

Increased labour force participation by female lone parents led them to some of the largest percentage gains in family earnings between 1989 and 2001 (Sauvé, 2004) although some of these gains appear to have been lost in the following year (Sauvé, 2005).

## What, if Anything, Can We Do?

What can be done about the higher dependency ratios that the baby boom, increased life expectancy, and sub-replacement TFRs have generated? The possibilities include accepting the very real possibility of a lower standard of living (if higher productivity per worker does not compensate for a proportionately smaller work force), increasing economic immigration levels to replace workers who will retire during the coming decade, deferring the transition to retirement, and implementing policies that seek to reverse the decline in TFR (Bongaarts, 2004). Pursuit of any or all of these scenarios would require debate on the merits of a population policy for Canada, to arrive at some

consensus on desired population size and strategies for achieving it.

Quebec's Allowance for Newborn Children (1988 to 1997) appears to have had greater influence on the occurrence of third births than on first births (Duclos et al., 2001). It is not clear, however, how much of Canada's fertility decline can be attributed to "missing" first births (i.e., women not having any children) versus "missing" third and higher order children. Sweden (see text box on the previous page) (Grant et al., 2004) and France also found that incentives contributed to higher fertility, and it appears that the impact on parity was the same as in Quebec.

In Canada overall, while the rates of second and third and higher births have remained largely unchanged over time, the rate of first births has been more volatile. By and large, the literature is silent on the characteristics of childless families. More research is needed to study the extent to which infertility, as well as the various socioeconomic characteristics of childless couples (including the extent to which people of reproductive age are either between relationships or in unstable ones), are factors that contribute to the "missing" first child.

## How Can We Do It?

The evidence shows that no single measure can influence fertility, but that a suite of them used in combination can (Caldwell et al., 2002). Policies and political cultures that favour social capital also appear to be favourable to the development of

human capital. In pursuing debate on the merits of a population policy, the following options could be explored.

**Rethink targeting.** It is perfectly reasonable to target income supports on the basis of economic need; however, not all needs are economic in nature. For example, early childhood development programs should be more widely available, because not all children who would stand to benefit from an enriched early childhood experience are found in low-income families (McCain and Mustard, 1999). Similarly, before Canada's Baby Bonus Program evolved into the income-dependent Child Tax Benefit, it had a symbolic value, which likely transcended its economic value, in the sense that it acknowledged that Canadian society as a whole valued children and had a stake in them.

**Consider intergenerational equity issues.** Helping young people through their important early life transitions and enabling them to become parents, if that is their wish, will require Canadian society to work out better ways of transferring resources to them. This, in turn, will require a longer period of post-reproductive productivity, which means that we should be thinking of later, rather than earlier, retirement from the labour force. In the 1980s, Canada showed that it was possible to deal with the high prevalence of poverty among seniors through greater intergenerational transfers; it ought to be equally possible to address the needs of younger Canadians.

**Promote work-life balance.** The recent Canada-Quebec agreement to

de-link parental leave benefits from Employment Insurance, in order for such leave to be accessible to those who are self-employed, is illustrative of the kind of program innovation that is needed. But change here is not entirely up to the public sector. As employers increasingly feel the labour market pressures brought on by the retirement of baby boomers, and as the recruitment and retention of younger workers becomes increasingly critical, there likely will be avid interest in the best practices of achieving work-life harmony. But, it will be important for the public and private sectors alike to be cognizant of Ranson's "deeper dilemma that anything done, in a structural or policy sense, to 'help' women combine paid work and family responsibilities only entrenches the belief that children are women's work" (Ranson, 1998).

**Enable life-course transitions.** To the extent that home leaving in Newfoundland and Labrador is due at least in part to student debt, and that later fatherhood in British Columbia is due at least in part to housing costs, the goal of facilitating life-course transitions may require a different strategic mix in different regions. Income-contingent repayment of student loans may be more critical in some regions than in others, although economic development and the creation of real, sustainable employment opportunities may be the sine qua non for any increase in TFR in Canada's less affluent regions. Affordable housing opportunities may be of greater importance in Vancouver or Toronto than elsewhere in Canada,



although the means to achieve this will need careful consideration, so as not to inadvertently increase housing prices.

## Conclusion

The growing disparities among first-time parents described above may lead to a more stratified Canadian society, but increased stratification need not necessarily imply a steeper health status gradient. Inclusion and a commitment to relative fairness are hallmarks of countries where life expectancy and quality of life are higher (Marmot, 2004).

The foregoing options are among those available, should Canadians favour having a population policy,

that favours measures to increase our fertility rates. These options also ought to favour a more inclusive Canadian society, by investing in all children, by accommodating the needs of young families in the workplace and by valuing young people and helping them through life transitions. This means that Canada will have an opportunity to build human and social capital simultaneously; this is a good thing, given the feelings of aimlessness and alienation among many of Canada's youth today. They are, after all, our next generation of parents.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

*Notes can be found at the end of this issue.*

## Netherlands: Individual Life-Course Savings Scheme

Beginning in early 2006, the Dutch government introduced a voluntary life-course savings plan (*levensloopregeling*). The main objective is to allow workers to strike a better balance between their time and income needs during the different phases of life. Although this plan can be covered in collective bargaining agreements, individual employees are not obliged to participate.

Under the plan, workers can save out of their gross wage, and taxation is deferred until the time when the saving is drawn down. The money in the savings account can be used for various forms of unpaid leave, such as caring for children or ill parents, schooling, a sabbatical or early retirement. The maximum amount that can be saved is 210 percent of the latest annual gross wage.

Source: OECD, 2005.

# Equality of Opportunity and Inequality Across the Generations Challenges Ahead

**Miles Corak**  
Statistics Canada

In thinking about the Canadian welfare state, about past accomplishments and future challenges, I would like to begin by borrowing a few pages from the work of Amartya Sen, the 1998 Nobel laureate in economics. Sen's thinking is neatly summarized in his popular book *Development as Freedom*, which in the first instance is directed to issues in development economics, but has broader implications and lessons for social policy in rich as well as less rich countries.

Sen argues that the major goal and the major means of development should be freedom. Society should offer its citizens the freedom to lead the lives they choose to value.

This idea has in fact been an important undercurrent in the development of the Canadian welfare state, from its earliest days in the post Second World War era. Then, the emphasis was on the importance of full employment and the need for economic security for those excluded from jobs because of business cycle recessions, sickness, or the physical limitations of old age. But from the start there has also been an emphasis on active measures involving investments in human capital. First through more and more years of compulsory schooling; then to the broadening of access to higher education; and more recently to early childhood development.

Sen's thinking asks policy makers to focus on the capabilities of citizens and to remove barriers to full participation in society, thereby allowing them to make use of their talents and develop their full potential. He frequently cites the quest for

freedom from poverty, adequate health care, and education as examples of specific social policies affording citizens these capabilities.

I choose this as my starting point to draw what I think is an obvious link, though one not directly made by Sen or others, to the circumstances of children. There is in the case of this particular group, a connection between on the one hand freedoms and capabilities, and on the other hand direct measures of these concepts as well as policy levers. Freedom means that children can become all that they can be. In some large sense, this means that they are free to realize their full potential, and that their outcomes in life are not tied to their family backgrounds. In other words, for children this means equality of opportunity.

As an economist, I am inclined to think about these issues in terms of labour market outcomes, though obviously the issues are broader than just earnings and incomes. Canadians often pride themselves in having a society that is not subject to the extreme inequalities that are sometimes seen as characterizing our neighbour to the south. But in this essay, I will ask you to think not just about inequalities in the here and now, but also about how these inequalities play out across generations.

There is a sense in which a high level of income inequality need not necessarily reflect, in Sen's words, an "unfreedom" and would in fact be tolerated by even the poorest in society. This would be the case if there were flux and mobility across the generations; if, in spite of current circumstances, the children of the poor

---

Miles Corak  
is Director  
of Family and Labour Studies  
at Statistics Canada.

---

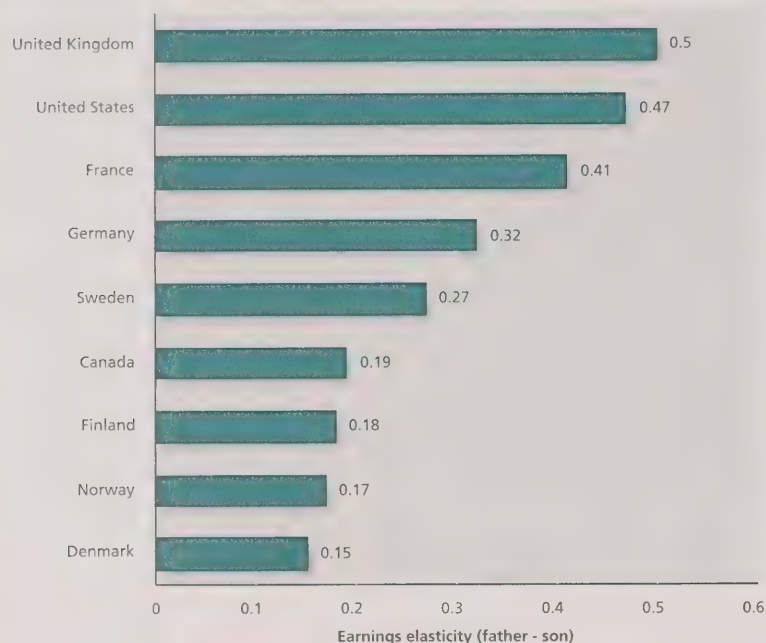
## Editor's Note

This article is reprinted as it appeared in the 25th anniversary issue of *Policy Options* (March-April 2005), and is also available at <[www.irpp.org](http://www.irpp.org)>.



**FIGURE 1**

The percentage increase in sons' adult earnings for every percentage point increase in fathers' earnings varies by a factor of more than two across the rich countries



Source: Miles Corak, "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," 2004.

were as likely to grow up to be high-income adults as the children of the rich. Similarly, the same high level of inequality in the here and now may have very different implications for social cohesion and individual welfare when there is very little generational income mobility.

Indeed, historically, the possibility that life will be better for their children is the promise that North American societies have held out to many immigrants and that makes the great difficulties of leaving their home country and settling in a new land tolerable.

At first glance, Canadians have a good

deal to celebrate when it comes to intergenerational mobility, especially when it is compared with those of other countries. One direct measure of generational income mobility is the strength of the link between an adult individual's earnings and his or her parents' earnings when they were raising their family. This tie will determine the income advantage, relative to the average family, that higher income parents pass on to their children. Or for that matter the income disadvantage that lower income parents pass on.

The percentage increase in a child's adult income for every percentage point increase in his or her parental

income is presented in figure 1 for a number of OECD countries. The higher this statistic, the lower the degree of generational mobility. These findings suggest, that first, there is a good deal of variation across the rich countries – by at least a factor of two – in the degree to which an earnings advantage is passed to children. Second, in no country is the inherited parental advantage much lower than one-fifth.

The United States, the United Kingdom, and to a slightly lesser extent France stand out as being the least generationally mobile societies, with every 10 percent increase in parental income implying that the grown-up child income will be 4-5 percent higher. At the other extreme are Denmark, Norway, Finland, and Canada where the relationship is more than half as weak.

For example, in Canada during the late 1970s, the market income of families in the top fifth of the income distribution was about  $2\frac{3}{4}$  times as great as those in the bottom fifth. The 0.19 statistic in Figure 1 implies that the adult income of someone born to a family at the top would be about 20% higher than someone born to a family at the bottom. With a value in the order of the US or the UK this income advantage would have been 66%.

But what exactly does this statistic mean? The information in Figure 1 is purely descriptive and on its own tells us nothing about the reasons for the degree of generational mobility or for the differences among countries. Effective policy intervention requires not just an awareness of raw correlations, but also an understanding of causal processes. I would like to focus on two

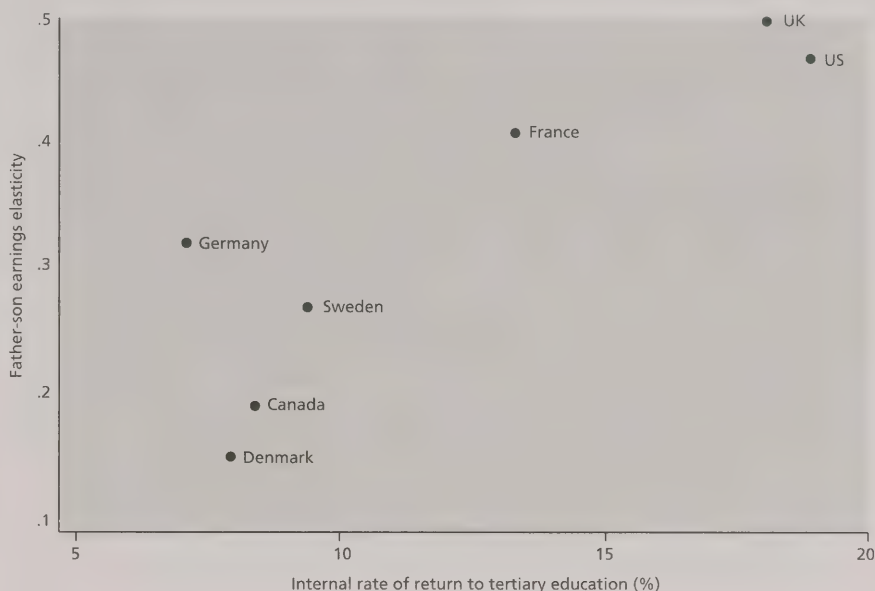
of several mechanisms that underpin these generational mobility figures and that open up distinct opportunities for the conduct of public policy. The first has to do with how labour markets work, and the second with the relative benefits of public policy.

More labour market inequality implies less generational mobility. One important determinant of the degree of earnings inequality is the return to higher education. Figure 2 shows that a higher return to university education is associated with tighter links between father and son outcomes. The figure presents a scatter plot between the estimates of generational income mobility from Figure 1, and the private rate of return to university education (relative to secondary education). For these countries there is a clear positive relationship. The three countries with rates of return higher than 10 percent – the United States at 18.9 percent, the United Kingdom at 18.1 percent, and France at 13.3 percent – are the countries with the least generational earnings mobility.

There are a number of possible explanations for this pattern, but it may be that countries with higher rates of return also have very different structures and policies in place in terms of access to higher education, since one of the reasons for an elevated rate of return is the presence of restrictions in the supply of university graduates. In this sense it may also be that a higher rate of return reflects inequality of opportunity. And, further, higher rates of return do change the incentive for parents, leading those who value education most to invest even more in their children. This explanation focuses on the structure of rewards

**FIGURE 2**

### Generational Earnings Mobility is Lower the Higher the Return to University Education



Source: Miles Corak, "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," 2004 and OECD, *Education at a Glance*, 2003.

and private investments in children, but it also raises the question of differences in opportunity, i.e., the extent to which children from higher income families are more likely to capitalize on the rewards available to higher education. Thus, the second factor likely to explain cross country differences in generational mobility has to do with the opportunities children are afforded and the nature of public investment in them.

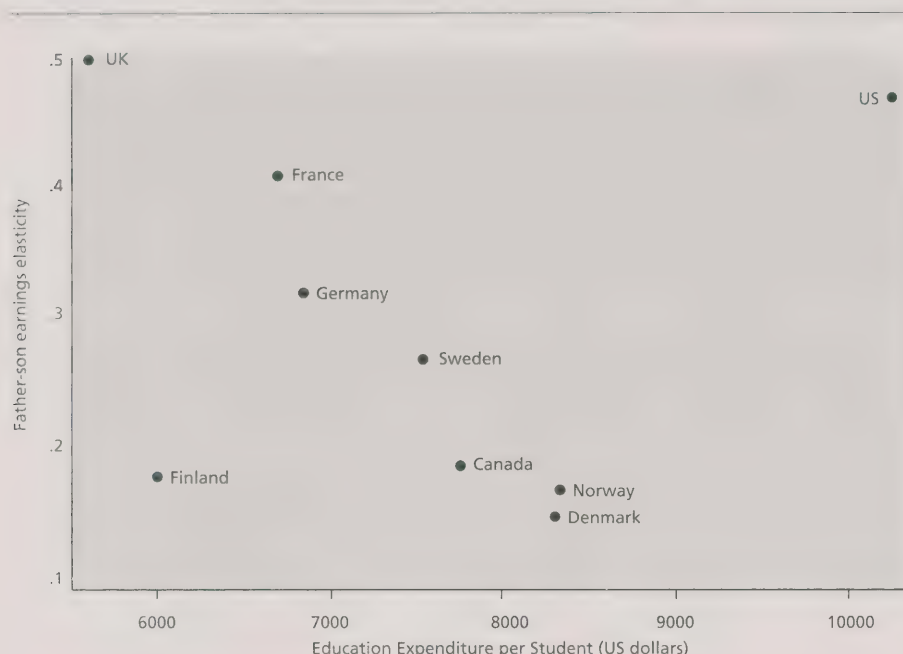
Increases in "progressive" investments – those of relatively more benefit to the less well off – will loosen the link between parent and child outcomes. Traditionally, this was seen as an important aspect of public schooling. Societies differ a good deal in their lev-

els of public spending on education. This is illustrated in Figure 3, which plots the information from Figure 1 against the education expenditure per student.

More spending per student is generally associated with more generational mobility. However, the relationship between public spending on education and the degree of generational mobility is not as simple as that. For instance, the United States is a clear outlier, with the highest levels of public spending but also one of the strongest ties between fathers' and children's earnings. On the other hand, the United Kingdom and Finland both spend relatively low



**FIGURE 3**  
Both the Level and Structure of Expenditure on Education Determine the Degree of Generational Mobility in Earnings



Source: Miles Corak, "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," 2004 and OECD, *Education at a Glance*, 2003.

and similar amounts per student but are characterized by very different degrees of generational mobility. The important point we get from these results is that not only the overall level of public spending on education matters, but also how the money is spent. In other words, the way education systems are structured and how the cognitive capacities of children are developed to allow them to take advantage of whatever opportunities are made available is important.

The best way to understand these patterns is to recognize the extent to which public investments are of relatively more benefit to the disadvan-

tagged. One possible measure of this is how tightly related the abilities and skills of children are to the educational levels of their parents. For example, if literacy and numeracy skills in adulthood are strongly correlated with parental educational levels, this suggests that spending on education has done little to level out relative advantages and disadvantages that are based in the home and possibly that public investments have not been terribly "progressive."

This information is available for seven of the countries under study, and the relationship with generational earnings mobility is illustrated in Figure 4.

In the countries under study there is a very strong positive relationship between generational earnings mobility and the gradient between the numeracy/literacy skills of adult children and the educational levels of their parents, with Germany being the only significant outlier.

This pattern reflects the inequality of private and public investment in children. If the degree of income inequality is higher in one country than another it might be reasonable to expect that not only will the rewards of a given level of investment be higher, but also that the level and distribution of investment in children will be different. A country with more income inequality might also have more inequality in the investment that rich and poor parents can make in their children, and hence a lower degree of generational income mobility.

But the extent to which this is so will also depend upon the degree to which children from less advantaged backgrounds disproportionately benefit from public programs. Under certain circumstances universal government programs can reduce the investment gap between rich and poor children. If the first dollar of investment creates the greatest increase in the well-being of the child, then when government invests equally in all children, poor children are likely to gain more than affluent children. The information in Figure 4, for example, suggests that the UK and the US get relatively little punch in terms of higher generational mobility for every dollar spent on education because the structure of their educational systems reinforces the

relative advantages and disadvantages children get from their home environment rather than leveling them out. Figure 4 suggests that Canada stands at the other extreme with countries like Denmark and Norway. Indeed, the great promise of government investment in the expansion of universal education and increased access to higher education during the post-war period was that it would give children from relatively disadvantaged backgrounds an extra push and put them on a par with their fellow students. Figure 4 suggests that there are still very large differences in the extent to which this has been done in the welfare states of the rich countries, and as such offers an important hint as to why countries differ in the degree to which economic advantage is passed on between parent and child.

In sum, the generational mobility of earnings in Canada is higher than other rich countries because first, labour market inequalities and the returns to education are relatively lower, and second, the mix of public and private investments in children has been relatively progressive. But this story reflects the situation of the last 30 years or so, a generation that was born in the 1960s, came of age and went to high school and university in the 1970s and 1980s, and found its place in the labour market of the 1990s. It cannot be uncritically transposed to today's newborns and elementary school children, who will be attending the colleges and universities of the 2020s and working in the labour market of the 2030s.

**FIGURE 4**

**Generational Earnings Mobility is Lower the Stronger the Gradient Between Children's Cognitive Abilities and Their Parents' Education Level**



Source: Miles Corak, "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," 2004 and Esping-Andersen, "Unequal Opportunities and the Mechanisms of Social Inheritance," in Miles Corak (editor), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

The future holds two challenges. The first has to do with access to education. A climate of higher tuition fees is on the horizon, and if the experience of the 1990s and the recently released Rae Review of post-secondary education in Ontario are any indication, we may also witness more decentralization in the way fees are set in the short run. Fees on average will likely continue to rise, but they will also vary a good deal more, perhaps between provinces, but also between institutions and fields of study. Thus, a much more differentiated post-secondary system is in the offing.

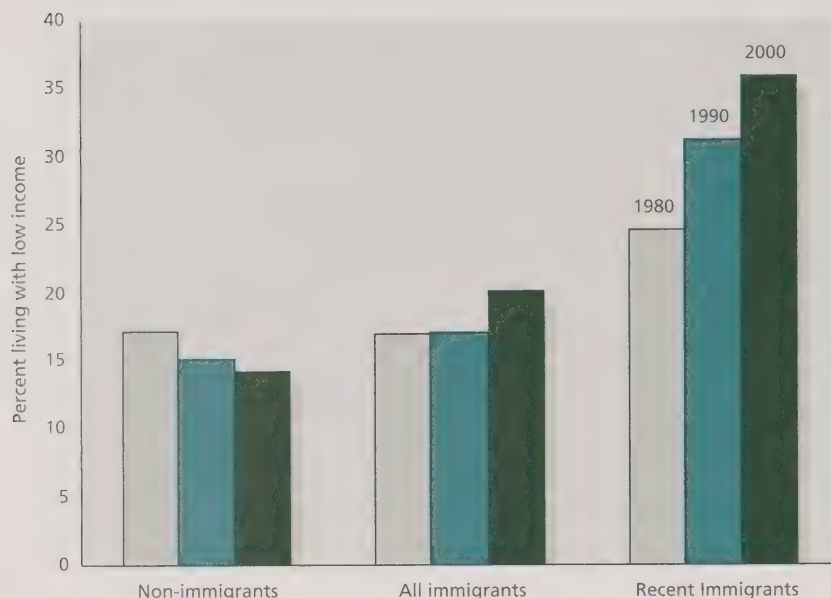
In this context there is a growing concern about access to university education. And while there may be a need for more public funding and for reconsideration of the structure of support to students, particularly to those from low-income backgrounds, the issues of access are more than just financial.

Access to higher education is often discussed in very broad terms, i.e., whether students are more or less likely to attend university according to their family income. In the coming years the significance of access to higher education may be more narrowly framed to refer to access to



**FIGURE 5**

**Recent Immigrants Living in Low Income Families, 1980, 1990, and 2000**



particular institutions or fields of study. Generational mobility will also be influenced by the nature of universities' student selection criteria.

If children from higher income families are more likely to have the skills to gain admittance to those areas most highly rewarded in the labour market, a rise in admission standards and the development of other selection criteria may lead to stronger links between family background and post-secondary participation in particular institutions or fields of study. In this sense it is important for policy-makers to understand the non-financial barriers to accessing higher education, particularly circumstances earlier in the lives of young people that help them continue their education after high school.

This is why concerns about generational mobility may lead policy-makers to focus increasingly on the family, particularly on its role in the development of children's cognitive abilities. Cognitive and social skills are an important determinant of long-run earnings; they are only loosely correlated with educational attainment; and cognitive performance is more closely related to the "cultural capital," or to put it more broadly, the "parenting style" of the family, than it is to its material wealth. In fact, the kinds of parental investments that are decisive are not the monetary kind. The inheritance of education, occupation and income is influenced in the first instance by the impact parents have on a child's cognitive performance, and as Figure 4 illustrates, societies

leveling the playing field with respect to these circumstances have had the most success in promoting generational mobility.

This is also why in Canada over one-third of children from low income backgrounds grow up to be low income adults, in spite of the loose overall tie between the incomes of children and parents. On average, Canadian society is very mobile across the generations, but a significant proportion of children fall through the cracks in this fabric.

Early childhood initiatives may play an important role in determining the degree of generational mobility. If this is the case, social policy may increasingly be called upon to equalize the impact families have on children's skills, beliefs, and motivation. The impact of early childhood initiatives on generational mobility will depend upon the extent to which they prove to be effective and of relatively more benefit to children in disadvantaged families.

The second major challenge to generational mobility has to do with immigration.

The face of immigration has changed, and the experiences of the past are little guide for the future. In the 1960s, 75 percent of immigrants to Canada were from Europe and the US; during the 1970s this fell to 40 percent, and by the 1990s it was only 20 percent. More than 6 in 10 recent immigrants to Canada now arrive from countries in the Middle East and Asia, double the proportion during the 1970s.

While it should be noted that on average immigrants are more educated than the Canadian-born population, their command of English or French is at the same time not as high. This changing structure of immigration, along with the much changed economic climate that has put a higher premium on literacy than was the case in the past, has led to a marked decline in immigrants' economic assimilation. In the early 1970s recent immigrants earned about 10 percent less than their Canadian-born counterparts, in the early 1980s it was about 30 percent, but in the early 1990s it was 60 percent, and it improved only slightly in the later part of the 1990s.

This situation has led to a marked increase in the percentage of immigrant families with low incomes, as illustrated in Figure 5. Between 1980 and 2000 this percentage fell slightly among Canadian-born families from 17 to 14 percent, but among recent immigrants it rose from 25 percent to just over 35 percent. Over one-third of recent immigrant families have low incomes.

In short, the ability of immigrant families to give their children the best possible start in life has worsened. This raises concerns for future generational mobility. However, the bright spot in this picture is the speed with which young children are able to adjust in the context of the Canadian elementary school system. The situation of children born to immigrant parents whose mother tongue is neither English nor French is the most remarkable in this respect. At the age of 4 and 5, when they start kindergarten, these

children score 20 to 30 percent lower on a battery of reading, writing and math tests than their classmates, but by the age of 10 and 11, when they are ready to leave elementary school, their outcomes are no different and indeed in some cases exceed those of children whose parents are Canadian born and whose mother tongue is either English or French.

If we are to maintain the high degree of mobility experienced by previous generations, we must ensure that this performance is sustained over the coming decades and that it continues through high school.

Equality of opportunity implies that inequities of outcome are indefensible when they are due to differential circumstances, but societies and parents influence their children through a hierarchy of circumstances. If we are to understand what equality of opportunity means and how it can be influenced, we have to know what these circumstances are. We can imagine parents giving their children an advantage through social connections and financial support that facilitate access to education and jobs; family investments that influence skills; and finally aspects of family culture that influence beliefs and motivation.

These are the successively broader fields, each corresponding to a successively broader definition of equality of opportunity, that policy makers could seek to level. Equating equality of opportunity with complete generational mobility, with no statistical tie between parent and child earnings, implies that not only should the influence of social connections and invest-

ment be equalized, but so should the influence of family culture. In the words of the Yale political philosopher John Roemer, this is "a view that only a fraction of those who consider the issue would, upon reflection, endorse."

This is a cautionary note: to eliminate entirely the income advantage that is passed from parents to children would require a degree of intervention into the lives of children and families that the majority in most societies would find untenable. The degree to which the parental income advantage passed on to children is consistent with equality of opportunity is not self-apparent. It requires a redefinition of the circumstances acceptable as sources of labour market success, an understanding of the effectiveness of policy interventions, and a recognition of the trade-offs between the gains in eliminating them and the losses in terms of other measures of welfare.

What is clear is that the postwar agenda of offering increased access to higher and higher levels of schooling seems to have reached its limit. If Canadian society wishes to continue to promote equality of opportunity, then we need to invest more in children earlier in their lives to ensure that they have the skills and the opportunities to succeed in the labour market. This shift in direction may involve a conception of equality of opportunity that has different degrees of support among Canadians, because it requires that public policy influences the impact that families have on their children's skills, beliefs and motivation.



In this sense, whether the Canadian welfare state is able to offer effective programs of relatively more benefit to the least advantaged, in the context of a growing diversity, is the major challenge determining if the next generation will enjoy the same degree of opportunity, or to use Sen's word – freedom – as the last generation.

*Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.*

## The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report

The Canada-US Free Trade Agreement (FTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) opened a new era in Canada-US relations, not only in the area of economic relations but, more generally in the ways the two countries interact. The economic consequences have been extensive and largely positive, but another manifestation of their new relationship has been the growing extent of links of various kinds between the two countries – especially between adjacent and nearby areas along the border.

The PRI project on North American linkages has been studying the emergence of cross-border regions and the implications for the Government of Canada in terms of foreign, economic, and regional development policies.

The PRI is releasing project findings to-date in the Interim Report on the Emergence of Cross-Border Regions, as well as a working paper on a leadership survey on Canada-US Cross-Border Regions. A briefing note that provides an executive summary of these reports is also available.

# Changing Nature of the Family

**Jeff Carr**

**Policy Research Initiative  
Government of Canada**

This article provides a brief look at how Canadian families have changed over the last few decades. Three dimensions are examined: union formation, the number and timing of children, and employment behaviour.

This report uses data and projections from the LifePaths model<sup>1</sup> designed and maintained by Statistics Canada. LifePaths is a dynamic, longitudinal microsimulation model of individuals and families. Using behavioural equations estimated from a variety of historical micro-data sources, LifePaths creates life histories from birth to death that are representative of the history of Canada's population. The model simulates the entire lives of these synthetic individuals and allows us to examine both past and future trends.

## Union Formation

Union formation has changed dramatically in Canada; the fact that this section is titled "union formation" instead of "marriage" is indicative. Surprisingly, one factor that has remained almost completely unchanged is the fraction of the population in a union. While a constant fraction of 60 percent of the population<sup>2</sup> has been involved in a union at any given time over the past 35 years, the nature of those unions has varied dramatically, with the fraction of married individuals falling from 60 percent of the population to 49 percent while the number of individuals in common law unions following an opposite trend rising from one percent to 11 percent of the population.

The fraction of married individuals is largely a historical artifact. In terms of new union formations, the trend toward common-law unions is far more pronounced. In 1970, there were about five marriages for each common-law union formation, by 1987 the ratio was one to

one, and now, in 2005, there are two common-law union formations for each marriage.

This trend toward common-law union formations is accompanied by a trend toward a greater number of lifetime union formations in general. Whereas individuals from birth cohorts prior to 1930 could expect to form one lifetime union, more recent cohorts can expect to form significantly more unions, reaching almost two per individual on average for the 1975 birth cohort.

Finally, the timing of union formation is changing dramatically. Each generation after the 1945 birth cohort is waiting later in life to form the first union. One possible explanation for this is the theory that women postpone union formation until education is completed and their career is established. However, both sexes have seen similar increases in their age at first union formation so women alone do not explain this trend. An interesting fact is that the timing of first union formation fell dramatically for birth cohorts between 1900 and 1935 and, despite recent increases, individuals

---

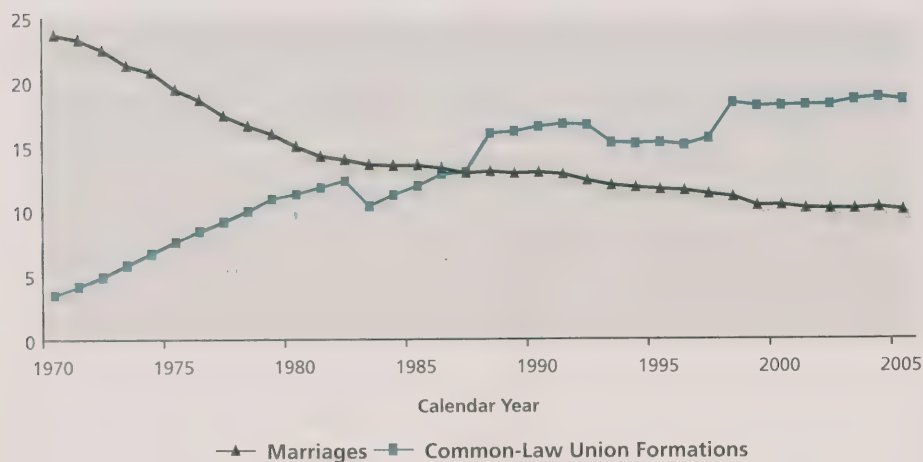
Jeff Carr is a policy research officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.



**FIGURE 1**  
Fraction of Population by Marital Status



**FIGURE 2**  
Union Formations per 1,000 Canadians



still enter their first union at younger ages than individuals born in the early 1900s.

## Number and Timing of Children

A second key family dynamic is the timing and number of children born to Canadian women. The baby boom, the large cohort of individuals born in the 20 years following World War II, is a well-known fact, though the driving forces behind it are not always well understood. Figure 5 depicts the two key forces that combined to create the relatively large size of the baby boom cohort. First, there was a sharp rise in fertility for women born between 1915 and 1930 causing a large number of babies to be born between 1945 and 1965. But more important, there was a steep decline in fertility for subsequent cohorts causing it to fall well below the baby boom level, as well as the historic level of fertility in Canada.

Many factors are undoubtedly responsible for the rise and subsequent decline in fertility, but one issue is the timing of the birth of children. Age of the mother at first birth is an important indicator of lifetime fertility. Figure 6 shows the average age of women at the time of the first birth by birth cohort. Not surprisingly, during the period of rising fertility, the age at first birth declined and during the subsequent period of falling fertility, age at first birth rose significantly. The fact that individuals wait so much later in life to begin families is also an important factor to consider when thinking about the life courses of individuals and the changing life experiences of both the parents and their children due to delayed fertility.

## Employment Behaviour

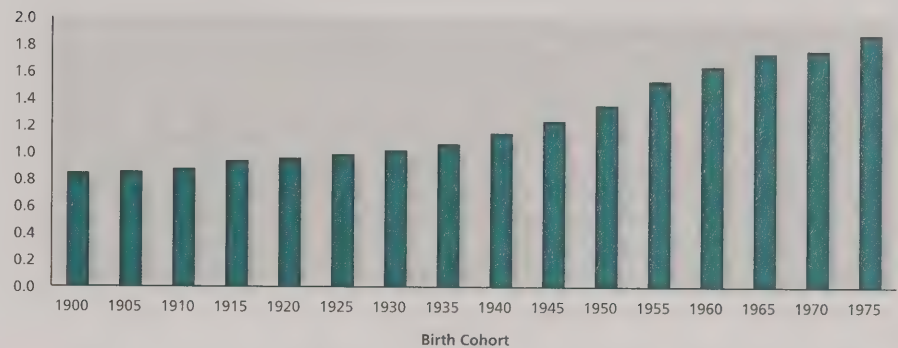
A final aspect of the changing nature of the family is the labour market behaviour of families. Figure 7 shows a dramatic change in this relationship. Whereas the one-earner family used to be the predominant structure, two-earner families are now twice as common as one-earner families. Furthermore, these trends have been strong and constant over the last 35 years and show no signs of slowing down. This has significant implications for work at home. If historically, one individual did not enter paid employment and instead focused on work at home, how is that work being performed with two individuals in the paid labour force? Are individuals performing this work on top of their paid employment, or is there some substitution taking place with paid services being increasingly used to perform the domestic tasks that used to be the responsibility of the non-employed spouse?

## Conclusion

Canadian families have changed dramatically. There has been an evolution in the nature of union formations, the timing and number of children, and the labour market participation by family members. Overall, there seems to be later and less attachment to “family” life and greater commitment to the labour force. How does this new dynamic alter the experiences of Canadian families? Is there a need for a changing relationship between governments and families? Are these trends driven by personal choice or economic necessity? This article

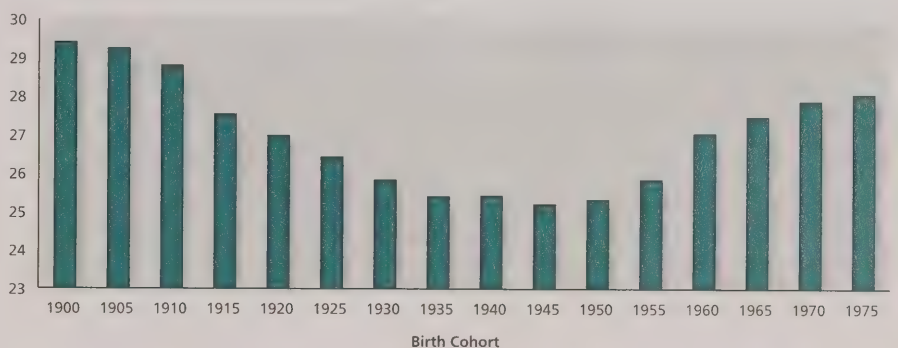
**FIGURE 3**

**Average Number of Lifetime Union Formations**



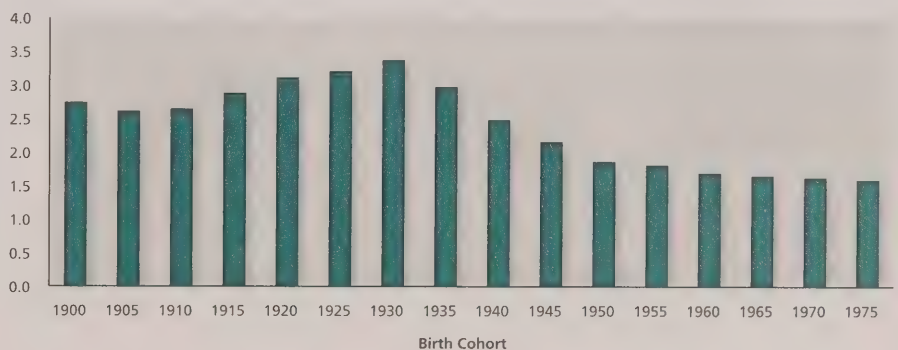
**FIGURE 4**

**Average Age at First Union Formation**



**FIGURE 5**

**Average Lifetime Number of Children per Woman**





**FIGURE 6**  
Average Age at First Birth (Mothers)

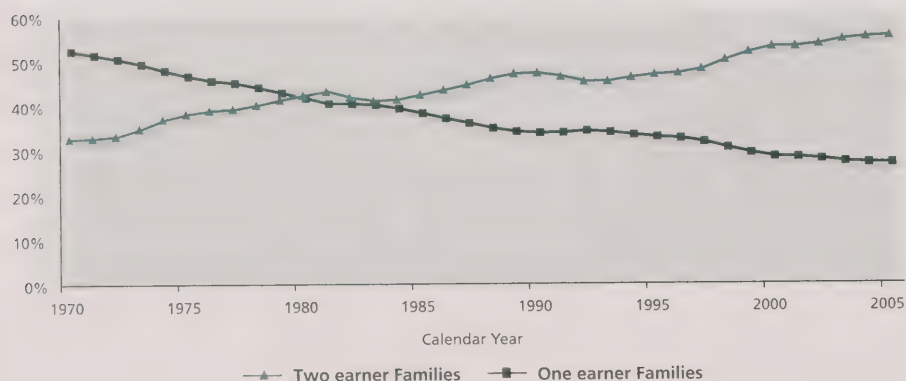


sought to provide an evidence base to help formulate these questions and provide a platform for future research.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

Notes can be found at the end of this issue.

**FIGURE 7**  
Fraction of Population by Economic Family Type



# Lifetime Labour Force Transitions

**Jeff Carr**  
Policy Research Initiative  
Government of Canada

This article outlines the results of a LifePaths simulation on individual labour force transitions.

The goal is to examine the typical employment life courses of individuals, how they evolved over time, and how they vary among groups.

There are three possible employment states in the LifePaths model, paid employment (PE), self-employment (SE), and not employed (NE). Throughout life, an individual will move between these states numerous times. There are seven possible transitions that could occur between these states,<sup>1</sup> but the vast majority of changes are either into or out of employment. As a result, this article focuses on the number of transitions from employment to non-employment.

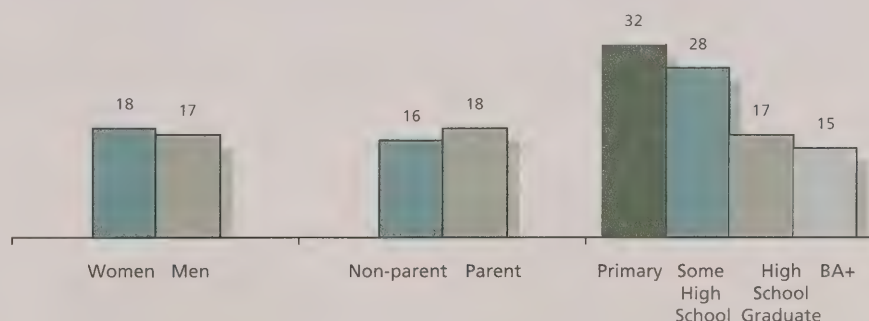
The reasons behind the transitions are not explored here. For example, a transition from paid employment to not employed would be registered

if an individual quit his or her job, was fired, took maternity leave, left the labour force briefly before moving to another job, or retired. As a result, it is somewhat difficult to say that a given transition is "good" or "bad." However, the number of transitions experienced over an individual's life, with more transitions indicating less stability, can measure the stability of work life. In general, decreased stability is not likely to be the preference of most individuals.

The transition data are divided into four key dimensions for analysis. Birth cohort is the first dimension and allows the examination of how the employment life course has changed over generations. The other three dimensions (sex, education level, and parental status) allow us to examine how employment histories may vary by group.

**FIGURE 1**

**Lifetime Transitions From Employment to Non-employment (1975 birth cohort)**

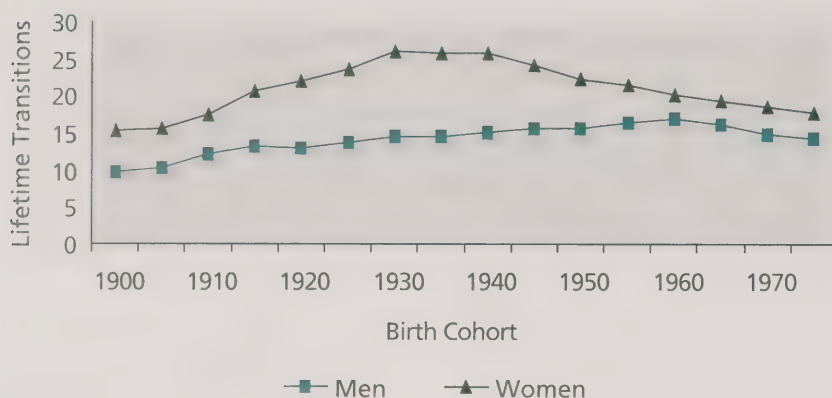


Jeff Carr  
is a policy research officer  
with the Government of Canada's  
Policy Research Initiative.



**FIGURE 2**

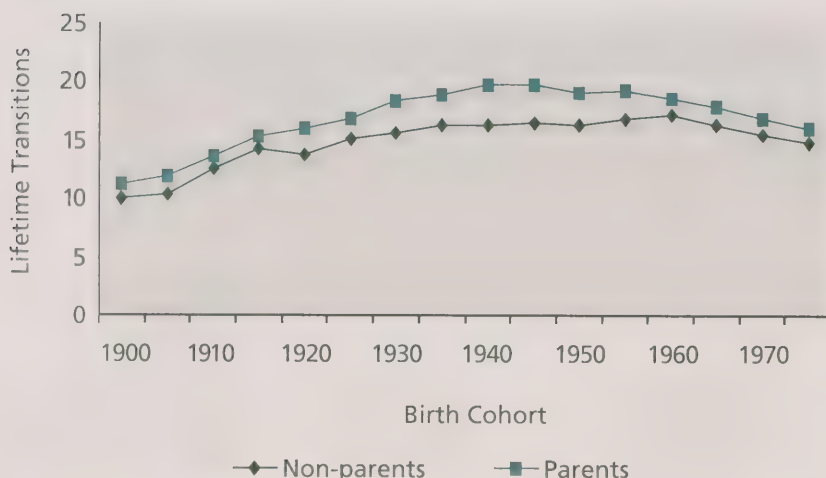
**Lifetime Transitions From Employment to Non-employment, by Gender Standardized\***



\*Standardized by multiplying the number of transitions per year worked per individual within each birth cohort by a standard 35-year working life to offset the impact of rising labour force participation.

**FIGURE 3**

**Lifetime Transitions From Employment to Non-employment, by Parental Status Standardized\***



\* Standardized by multiplying the number of transitions per year worked per individual within each birth cohort by a standard 35-year working life to offset the impact of rising labour force participation.

## Descriptive Results for a Single Cohort

Figure 1 shows the differences in transitions between different groups of people. The figure depicts data from the 1975 birth cohort. An examination of trends over time will follow.

Clearly, the labour force experiences of individuals divided by these three dimensions are different. First, women face more labour force transitions than men, approximately one more over the course of a lifetime. A number of possibilities could explain this trend, the most obvious being labour force exits due to childbirth. However, other forces could be at play, such as the nature of jobs women are employed in, the traditional role of men as the primary breadwinners forcing women to adapt their labour patterns to those of their husbands, or other characteristics that vary between the sexes, such as education level.

Parents face more labour force transitions than individuals who never have children. This is not surprising since women typically exit the labour force when they have children, at least for a short while.

While the male-female differential and the parent-non-parent differentials are interesting, they are dwarfed by the size of variation by education level. Clearly, the less educated an individual is, the more turbulent their labour market experience is expected to be, with primary educated individuals experiencing double the number of transitions of individuals with university degrees. The real drop off in number of lifetime transitions

appears to occur when an individual at least graduates from high school, halving the number of transitions faced if only some high school were completed.

### Variance Across Cohorts

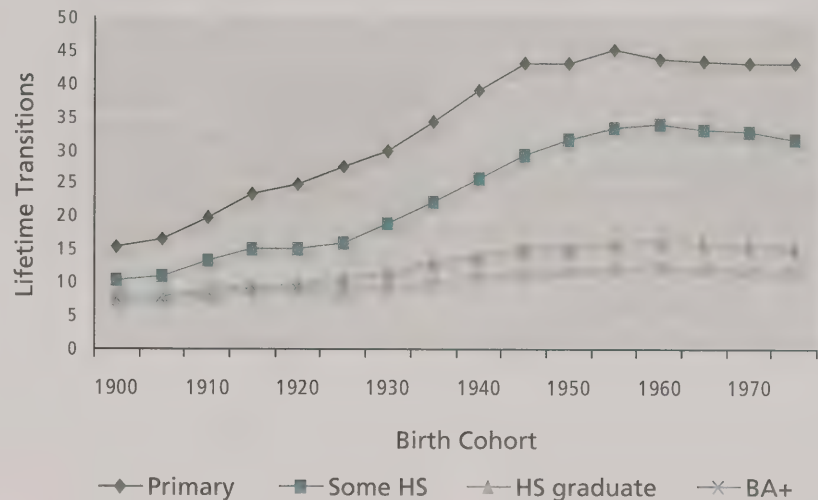
The above discussion focuses on a single cohort: those individuals born in 1975. This cohort may not necessarily reflect the experiences across generations. Figures 2 to 4 depicts the evolution of labour force transitions of individuals across birth cohorts. These show how work experiences have varied over time.

Overall, there is a mild upward trend in the number of lifetime transitions. There is a strong upward trend in transitions per person-year employed for women born between 1905 and 1930 and a strong downward trend over the 1940 to 1975 birth cohorts. The cause of this trend is uncertain, but it could reflect the increasing integration of women into the work force. Perhaps initially, the increasing integration offered unstable jobs or women had loose attachment to their job but, as time passed, the employment situation of women improved.

A similar gentle upward trend can be seen in the impact of parental status over time. The relative lack of variation in the impact of parental status is somewhat surprising due to the fact that there were such large fertility variations between the generations.

Once again, educational attainment proves to be the most interesting dimension to examine. Figure 4 shows the large gaps that exist between the experiences of individuals with differ-

**FIGURE 4**  
Lifetime Transitions From Employment to Non-employment, by Educational Attainment Standardized\*



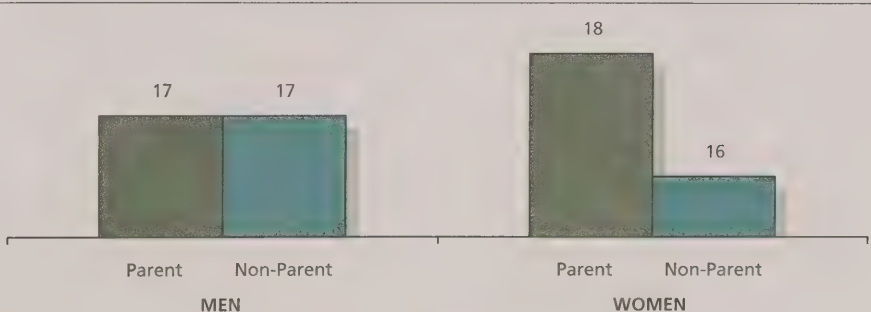
\* Standardized by multiplying the number of transitions per year worked per individual within each birth cohort by a standard 35-year working life to offset the impact of rising labour force participation.

ent education levels, as well as the fact that employment stability diverges between the groups. Most of this divergence appears to have occurred by the 1950 cohort with the relative gap remaining unchanged since then.

### Multivariate Results

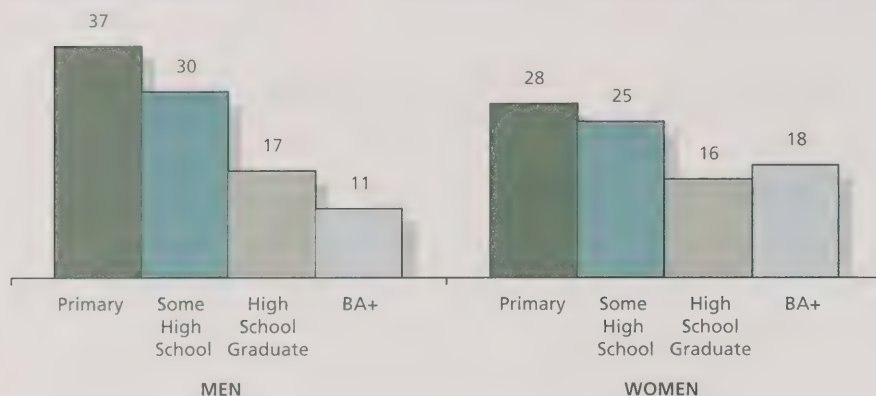
The above analysis provides an interesting description of the differences in employment transition experiences. However, this type of analysis suffers from the weakness that it cannot isolate the impact of any one factor from

**FIGURE 5**  
Lifetime Transitions From Employment to Non-employment, (1975 birth cohort)





**FIGURE 6**  
Lifetime Transitions (1975 birth cohort)



the impact of other factors on transitions. For example, if more parents in the 1945 birth cohort had only a primary level of education, it would be impossible to say if the gap in parental transitions was due to parental status or education status since both factors would apply simultaneously.

Most interesting is the differing effects of parental status by gender. Overall, being a parent is expected to increase the number of lifetime transitions by one; however, when you decompose this into male and female parents a very interesting trend arises. Being a parent does not alter the number of transitions for men. On the other hand, female parents experience two more transitions than their childless counterparts.

A second interesting result is the differential impact of education on employment transitions by gender. While men follow a smooth trend toward fewer transitions as education increases, women experience a large decrease when they graduate high school but then no additional decrease

for the completion of a university degree. These results raise the question of why university education has so little impact for women compared to men.

## Conclusions

- On average, individuals experience a large number of labour force transitions, about 17, over their life course.
- An individual's education has an incredible impact on employment stability. Individuals who fail to complete high school can expect double the number of transitions of someone who completes university.
- Education has become increasingly important over time. There has been an upward overall trend in the number of lifetime transitions for each successive birth cohort; however, the upward trend is far more pronounced for individuals with lower levels of education.
- Gender is also an important factor with women experiencing approximately one more lifetime transition

than men. This is likely to be largely driven by child bearing as female parents experience approximately two more transitions than their childless counterparts, while male parents experience the same number as childless men.

- University education seems to do little to reduce the number of transitions for women beyond the gains achieved by completing high school.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

Notes can be found at the end of this issue.

## Notes

### Work-Life Balance in an Aging Population

- 1 I would like to acknowledge and thank the Population Aging and Life-Course Flexibility project team at PRI, and especially Carolyn MacLeod for her research in support of this article, as well as Sylvain Côté for having co-ordinated the collection of material for this issue of *Horizons*.
- 2 For more information on the PWFC, please see the PRI web site.
- 3 This survey only covered workers employed in corporations where there were 500+ employees.
- 4 A high skilled worker is someone with at least a college degree or apprenticeship, university education, or managerial skills.
- 5 Total time for the population aged 25-54 is equal to the sum of the time spent between those ages in market, domestic, volunteer, and school work, socializing, active and passive leisure, and personal care.
- 6 In his study, non-standard work includes permanent part-time, full-time temporary workers, part-time temporary, own-account self-employed, self-employed employees.
- 7 As of December 31, 2000, Employment Insurance benefits went from covering 12 to 35 weeks of parental leave.

### Time-Related Stress

- 1 We would like to thank Christian Dea and Gordon Lenjosek for their helpful comments.
- 2 Statistics Canada, General Social Survey, cycle 12: time use (1998) - *Public use microdata file documentation and user's guide*, Catalogue No. 12M0012GPE, November 1999.
- 3 Many factors impact on the probability of experiencing time crunch. Our models included age, gender, marital status, presence of children, education level, labour force status, household income, region of residence, health status, and four aspects of time use (average daily time spent on child care, other unpaid domestic work, care or assistance to other adults, and community and voluntary activity). Other factors deemed to influence the likelihood of being time crunched, such as wealth and community support, were

not available and therefore not controlled for, which may affect the reliability of our results. Given past evidence on gender differences with respect to time use and time pressures, we also tested how the impact of many factors listed above varied by gender.

- 4 A "typical individual" is an average of women and men with no children under 13 years of age, employed full time, living in Ontario, in very good self-reported health, who spends the average number of hours on unpaid domestic tasks (varying from 1.5 hours for those aged 15 to 24 years to 3.6 hours for those aged 65 to 74 years), and who does not care for other adults.
- 5 Primary child care is distinct from total child care, which also includes time spent looking after household children even if the respondent was doing something else at the same time (Zukewich, 2003).
- 6 This incremental impact applies to an individual who possesses the average of all characteristics included in the regression model. The predicted probability of this "average individual" experiencing time crunch is 15.6 percent.
- 7 "Severely short of time" is defined as having less adult time than is available to a two-parent, two-child family in which each parent works 50 hours per week (Burton and Phipps, 2004).
- 8 See Endnote 6.
- 9 This typical profile differs from the profile used for figures 2 and 3. In this case, the typical individual is aged 35 years, married or in a common-law relationship, employed full time, reports very good health, and spends the average amount of time (3.3 hours) in unpaid household work and who enjoys their job.
- 10 Evaluated for an employed individual who possesses the average of all characteristics included in the regression model. The probability of this "average employed individual" experiencing time crunch is 22.0 percent.

Some researchers have suggested that time crunch is primarily associated with not enjoying one's job. However, this is not substantiated by our work. Notably, the vast majority of employed individuals who report experiencing time crunch also report enjoying their paid work or a neutral attitude to their paid work.

### Self-Employed Women's Work-Life Imbalance

- 1 A recent meeting of OECD social affairs ministers.
- 2 For a review of key policies and programs in Canada and Quebec see OECD (2005b).
- 3 Policies aimed at improving work-life balance benefit both men and women, and have wide-reaching implications for the economic and social well-being and prosperity of the whole society.
- 4 Status of Women Canada Policy Research Publications can be found at <[www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/index\\_e.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/index_e.html)>. The views expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily represent the official policy of SWC or the Government of Canada.
- 5 The majority of self-employed women make less than \$30,000 a year.
- 6 The delivery model for regulated family child-care services varies from one province to another. There is the direct licensing model (British Columbia), the agency model (Quebec), and the mix model (Newfoundland and Labrador).
- 7 The study examined licensed providers of child day-care services who work from their homes in three provinces: British Columbia, Quebec, and Newfoundland and Labrador, and studied five areas of law, where the absence of social protections have negative impacts on their working conditions and can lead to work-life conflicts. These are maternity and parental benefits offered under the *Employment Insurance Act*; the CPP/QPP, compensation for workplace injuries, employment standards, and pay equity.
- 8 While some question its constitutionality, Bill 8 stipulates that despite any provision to the contrary in the labour code or any other statute, family child-care providers are deemed to not be employed by the Centre de la petite enfance.
- 9 On December 16, the Quebec National Assembly passed Bill 124, *Educational Childcare Act* to replace the *Childcare Centres and Other Childcare Services Act*. The Act reforms the administrative regulations and standards for child-care and day-care centres, and restructures the co-ordination of home child care. While it is a major change in the governance of child-care services in Quebec, the Act did not address, in a direct way, the working conditions of childcare providers.



## Informal Caregivers

- 1 This paper represents the views of the authors and does not necessarily reflect the views of Social Development Canada. Acknowledgments: We would like to thank Statistics Canada for making data from the 2002 General Social Survey available.
- 2 More than two in three working age women were employed in 2003 (Statistics Canada, 2004).
- 3 The need for care rises with age. By following cohorts of seniors from 1994 to 2000, Martel et al. (2003) found that of those living independently and aged 80 and over in 1994, only one in five were living independently in 2000.
- 4 Informal care from family and friends was the most common form of care provided for seniors receiving care, according to the 2002 General Social Survey.
- 5 Formal care (i.e., care provided by paid employees or organizations) constituted only 26 percent of elder care according to the same survey. For a detailed review of caregiving for seniors, see Cranswick (2003); Stobert and Cranswick (2004).
- 6 Caregiving tasks are often divided into two categories: activities that help maintain a household (e.g., finances, house-keeping, transportation, and yard care) and personal care, which includes assistance with the activities of daily living (e.g., bathing, dressing, or grooming) (Cranswick, 1997; Conner, 2000).
- 7 The proportion of Canadian adults working longer hours (41 hours or more per week) increased between 1976 and 2003 (Statistics Canada, 2004a). While men work more hours on average than women, the proportion of women working these longer hours increased from nine percent in 1976 to 13 percent in 2003.
- 8 This is corroborated by recent research which indicates that caregiving has the effect of delaying men's retirement without a consistent influence for women except in spousal caregiving which precipitates it (Kazi, 2005).
- 9 A US study of caregivers 45 years of age and over documented the employment, earnings, and pension losses experienced by caregivers (National Alliance, 1999). Recent research also suggests that the

shift in the burden of caregiving to the family, particularly women, will likely affect their economic well-being in later life, potentially pushing them toward dependence on public supports (Wakabayashi and Donato, 2005).

- 10 The research focused on men as women's earnings profiles have only recently started resembling that of men.
- 11 Policy designed to meet the time demands of caregivers is in the early stages. A recent policy tool is the compassionate care leave, which came into effect in January 2004. Eligible workers can receive Employment Insurance benefits for a period of up to six weeks to provide care for a family member who has been medically certified to be at risk of dying within six months (HRSDC, 2004). The initial results indicate a low take-up rate suggesting that the provision of an appropriate balance of supports to address the needs of caregivers still remains.
- 12 In the literature, out-of-pocket expenses cited by caregivers include food, transportation, medications, assistance with rent, or expenses for home care professionals (National Alliance, 1999).
- 13 Only responses on the employment and financial consequences could be reported due to a small sample size.

## Policy Implications of Delayed Reproduction and Low Fertility Rates

- 1 With contributions from Linda Senzilet and Joanna Theriault, Policy Division, Health Policy Branch, and Nancy Hamilton, Applied Research and Analysis Directorate, Health Policy Branch.
- 2 For example, in 2003, the TFR in Canada was 1.61, Ireland 1.89, Japan 1.38, Greece 1.35, and Italy 1.26. *CIA World Factbook*. Total fertility rate (children born/woman), 2003.
- 3 Caldwell (2004) provides an overview of various demographic theories and their implications. See also Bongaarts (2002).
- 4 Lochhead (2000) noted that women aged 30 years or older accounted for nine percent of all first-order births in 1976; by 1996, the share of first-order births to women aged 30 years and older more than tripled, accounting for three out of every ten first births. This proportion has continued to rise. See also Payne (2004).

- 5 For one example describing how the gradient functions, please refer to Wilkinson (1996).
- 6 This information is based on an unpublished manuscript and discussions with Marni Brownell about unpublished MCHP research.

## Changing Nature of the Family

- 1 For a more detailed description of the LifePaths model please consult the Statistics Canada web site at <[www.statcan.ca/english/spsd/LifePathsOverview\\_E.pdf](http://www.statcan.ca/english/spsd/LifePathsOverview_E.pdf)> and "Fragments of Lives: Enabling New Policy Directions through Integrated Life-Course Data" an article in *Horizons* Volume 6 Number 2 by the PRI at <[www.policyresearch.gc.ca/v6n2\\_e.pdf](http://www.policyresearch.gc.ca/v6n2_e.pdf)>.
- 2 Population aged 15+.

## Lifetime Labour Force Transitions

- 1 PE to PE (job change), PE to NE, PE to SE, NE to PE, NE to SE, SE to NE, SE to PE.

qu'elle apporte des changements importants dans la gouvernance des services de garde à la petite enfance du Québec, la loi n'aborde pas directement la question des conditions de travail des responsables de services de garde.

#### Les aidants naturels

1 Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de Ressources humaines et Développement social. Remercier Statistique Canada d'avoir mis les données de l'Enquête sociale générale de 2002 à notre disposition.

2 En 2003, plus des deux tiers des femmes en âge de travailler avaient un emploi.

3 Le besoin de soins croît avec l'âge. Martel (Statistique Canada, 2004)

4 Selon l'Enquête sociale générale de 2002, la prestation de soins par des membres de la famille et des amis était la forme de prestation de soins aux aînés la plus commune.

5 Selon la même enquête, la prestation de soins formels, c'est-à-dire les soins fournis par des employés rémunérés ou des organisations, ne constituait que 26 % des soins aux aînés. Pour plus de détails sur la prestation de soins aux aînés, voir Cranswick (2003); Stobert et Cranswick (2004).

6 Les soins sont souvent répartis en deux catégories : les activités liées au fonctionnement du ménage (p. ex., les finances, les tâches ménagères, le transport et l'entretien de la cour) et les « soins personnels », qui comprennent une aide pour les activités quotidiennes (p. ex., le bain, l'habillage ou la toilette).

7 La proportion d'adultes canadiens qui travaillent un plus grand nombre d'heures (41 heures ou plus par semaine) a augmenté entre 1976 et 2003 (Statistique Canada, 2004a). Si les hommes travaillent un plus grand nombre d'heures en moyenne que les femmes, la proportion de femmes qui travaillent plus d'heures par semaine est passée de 9 % en 1976 à 13 % en 2003.

8 Ce résultat est corroboré par de récents travaux de recherche, qui révèlent que la prestation de soins retarde le moment du départ à la retraite des hommes, mais n'a pas d'effet systématique sur les femmes, sauf lorsque la personne à qui les soins

9 Une étude américaine sur les aidants de 45 ans et plus traite des pertes liées à l'emploi, aux gains et à la pension découlant de la prestation de soins (National Alliance of Care Giving, 1999). Selon des travaux menés récemment, il se pourrait en outre que le fait que la famille, particulièrement la femme, doive assumer les responsabilités en matière de prestation de soins puisse se répercuter sur la bien-être économique plus tard dans la vie et éventuellement entraîner la dépendance à l'égard des mesures de soutien gouvernementales (Wakabayashi et Donato, 2005).

10 L'étude portait principalement sur les hommes puisque ce n'est que récemment que le profil des femmes a commencé à ressembler à celui des hommes.

11 On commence à adopter des mesures à cet égard. Les prestations de compassion, en vigueur depuis janvier 2004, en sont un exemple. Les travailleurs admissibles peuvent toucher des prestations d'assurance-emploi pendant une période allant jusqu'à six semaines pour s'occuper d'un membre de la famille atteint d'une maladie qui risque de causer son décès dans les six mois à venir (attestation du médecin nécessaire) (RHDCC, 2004).

12 Les dépenses mentionnées par les aidants dont il est question dans la recherche comprennent la nourriture, le transport, les médicaments, l'aide pour le loyer ou les dépenses en soins professionnels à domicile. (National Alliance for Care Giving, 1999)

13 L'échantillon étant petit, seules les réponses portant sur l'emploi et la situation financière ont pu être signalées.

Les implications du report de la reproduction et de la faible fécondité sur les politiques de planification

1 Y ont également pris part Linda Senzilet et Joanna Thériault, Division des politiques, et Nancy Hamilton, Direction de la recherche appliquée et de l'analyse, Direction générale de la politique de la santé.

2 À titre d'exemple, en 2003, l'ISF s'établissait à 1,61 au Canada; à 1,89 en Irlande; à 1,38 au Japon; à 1,35 en Grèce; et à 1,26 en Italie. *CIA World Factbook*. Indice synthétique de fécondité (enfants nés/femme).

3 Caldwell fournit un aperçu des diverses théories démographiques et de leurs répercussions. Voir : Caldwell, J.C. (juin

2004). Demographic theory: A long view? *Population and Development Review*, 30(2), 297-316. Voir aussi : Bongarts, J. 2002. The end of the fertility transition in the developed worlds. *Population and Development Review*, 28(3), 419-443.

4 Lochead souligne qu'en 1976, 9 pour cent de toutes les premières naissances survenaient chez des femmes de 30 ans et plus; en 1996, la programmation des premières naissances chez les femmes de 30 ans et plus avait plus que triplé, s'établissant à trois naissances pour chaque dix premières naissances. Cette proportion a continué d'augmenter. Voir : Lochead, C. (automne 2000). La programmation des enfants : répercussions d'ordre social et sur la santé du report de la naissance d'un premier enfant. *ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques*, 1(2), 41-44. Voir aussi : Payne, J. (2004). The impact of a reduced fertility rate on women's health. *BMC Women's Health*. Extrait de <www.biomedcentral.com/1472-6874/4/S1/S11>.

5 Pour consulter un exemple décrivant le fonctionnement du gradient, aller à : Wilkinson, R.G. 1996. *Unhealthy Societies: The Affliction of Inequality*. London, Routledge.

6 Ces renseignements sont fondés sur un document non publié et sur les conversations tenues avec Marni Brownell au sujet d'études non publiées du CMPS.

#### La famille en évolution

1 Pour une description détaillée du modèle LifePaths, veuillez consulter le site web de Statistique Canada au <www.statcan.ca/francais/sp5d/VueensembledeLifePaths.pdf>, ainsi que « Fragments de vie : de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration des données sur le cycle de vie », article publié dans *Horizons*, volume 6, numéro 2, par le PRR, au <www.policyresearch.gc.ca/v6n2\_f.pdf>.

2 Population âgée de 15 ans et plus.

#### Transitions dans la population active au cours de la vie d'une personne

1 ER à ER (changement d'emploi), ER à IA, ER à TI, IA à ER, IA à TI, TI à IA, TI à ER.



## Le déséquilibre travail-vie privée des travailleuses autonomes

- 1 Une récente rencontre réunissant les ministres des Affaires sociales de l'OCDE. Pour une analyse des politiques et programmes principaux au Québec et au Canada, voir OCDE (2005b).
- 2 Les politiques visant à favoriser l'équilibre travail-famille profitent aux hommes comme aux femmes. Elles contribuent aussi plus largement au bien-être et à la prospérité de toute la société.
- 3 On peut trouver les publications de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada au [http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/pubsp/index\\_f.html](http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/pubsp/index_f.html). Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de CFC ou du gouvernement du Canada.
- 4 La majorité des travailleuses autonomes gagnent moins de 30 000 \$ par année.
- 5 Le modèle de livraison de services de garde en milieu familial réglementés varie d'une province à l'autre. On compte le modèle d'accréditation individuelle (Colombie-Britannique), le modèle des agences (Québec) et le modèle mixte (Terre-Neuve-et-Labrador).
- 6 L'étude aborde la situation de responsables de services de garde accrédités qui travaillent à la maison dans trois provinces : la Colombie-Britannique, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador. Elle examine cinq domaines de la loi où l'absence de protection sociale a des répercussions négatives sur les conditions de travail et peu provoquent des conflits entre le travail et la vie personnelle. Ces cinq domaines sont : les prestations parentales et de maternité prévus dans la Loi sur l'assurance-emploi, le RPC/RRC, les indemnités en cas d'accident du travail, les normes d'emploi et l'équité salariale.
- 7 Bien que certains en contestent la validité constitutionnelle, le projet de loi 8 stipule que, malgré toute disposition contraire du Code du travail ou de toute autre loi, les responsables sont réputés ne pas être à l'emploi du Centre de la petite enfance.
- 8 Le 16 décembre dernier, l'Assemblée nationale du Québec adopte le projet de loi 124, la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, qui remplace la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde en milieu familial. Bien

## Notes

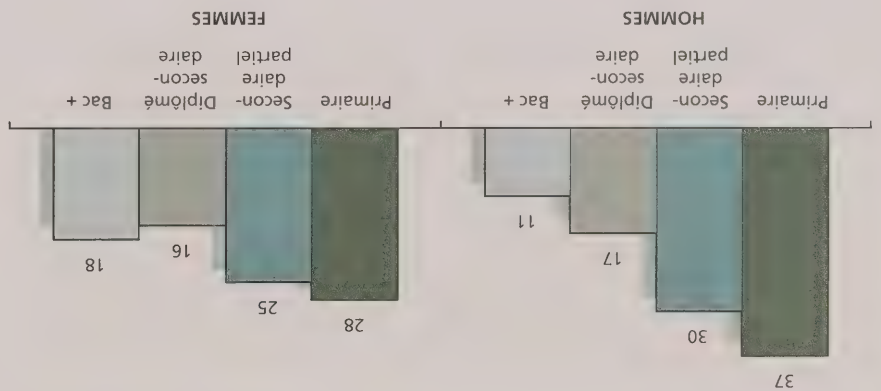
### La conciliation travail-vie dans un contexte de vieillissement de la population

- 1 J'aimerais tout d'abord remercier l'équipe du projet Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie du PRP, notamment Carolyn Macleod, pour son soutien à la recherche et Sylvain Côté, pour avoir coordonné la collecte des articles pour ce numéro d'Horizons.
- 2 De l'information additionnelle sur le CPTF est disponible sur le site web du PRP.
- 3 Seuls les travailleurs d'entreprises comptant au moins 500 employés ont participé à cette enquête.
- 4 Un travailleur hautement qualifié est une personne qui détient au moins un diplôme d'études collégiales ou de formation professionnelle, un diplôme universitaire ou des compétences en gestion.
- 5 Le temps total pour les 25-54 ans est égal à la somme du temps passé sur le marché, à la maison, à faire du bénévolat, à étudier, à socialiser, à s'adonner à des loisirs passifs ou actifs et consacré aux soins personnels.
- 6 Dans cette étude, le travail atypique inclut le travail permanent à temps partiel, les travailleurs temporaires à temps plein, temporaires à temps partiel, les travailleurs indépendants à leur propre compte et les employeurs indépendants.
- 7 En date du 31 décembre 2000, les prestations d'assurance-emploi couvrent non plus 12 mais 35 semaines de congé parental.
- 8 Nous voulons remercier Christian Dea et Gordon Lenjosek de leurs commentaires utiles.
- 9 Statistique Canada, *Enquête sociale générale, Cycle 12 : l'emploi du temps (1998) - Documentation sur le fichier de microdonnées à grande diffusion et Guide de l'utilisateur*, numéro 12M0012GPF au catalogue, novembre 1999.
- 10 De nombreux facteurs influent sur la probabilité de manquer de temps. Nos modèles comprennent l'âge, le sexe, l'état civil, la présence d'enfants, le niveau d'instruction, la situation d'emploi, le revenu du ménage, la région de résidence, l'état de santé et quatre aspects de l'emploi du temps (durée quotidienne de l'emploi, aux autres travaux ménagers non rémunérés, à la fourniture de soins ou d'aide à d'autres adultes et aux activités communautaires et bénévoles). D'autres facteurs susceptibles d'influer sur la probabilité de manquer de temps, comme la richesse et le soutien communautaire, n'ont pu être pris en compte, ce qui peut affecter la fiabilité de nos résultats.

### Le stress lié au manque de temps

- 1 Ce profil typique diffère de celui utilisé dans les diagrammes 2 et 3 – dans le cas présent, la personne typique a 35 ans, est mariée ou vit en union de fait, occupe un emploi à plein temps, déclare être en très bonne santé, consacre la durée moyenne (3,3 heures) aux travaux ménagers non rémunérés et aime son emploi.
- 2 Évalué pour une personne employée qui répond à toutes les caractéristiques moyennes comprises dans le modèle de régression. La probabilité que cette « personne employée moyenne » manque de temps est de 22 %.
- 3 Selon certaines analyses, le fait d'être à court de temps traduirait principalement une insatisfaction à l'égard de l'emploi, ce que nos résultats n'étayent pas. La grande majorité des employés qui déclarent manquer de temps ont en fait une attitude positive ou neutre à l'égard de leur emploi.
- 4 Voir la note en bas de page n° 6. (Burton et Phipps, 2004).
- 5 Cette augmentation marginale s'applique à une personne qui aurait la valeur moyenne à toutes les caractéristiques comprises dans le modèle de régression. La probabilité prédite que cette « personne moyenne » manque de temps est de 15,6 %.
- 6 Être « sérieusement à court de temps » signifie avoir moins de temps que ce qui est disponible à une famille biparentale ayant deux enfants et dont chaque parent travaille 50 heures par semaine (Burton et Phipps, 2004).
- 7 Voir la note en bas de page n° 6.
- 8 Ce profil typique diffère de celui utilisé dans les diagrammes 2 et 3 – dans le cas présent, la personne typique a 35 ans, est mariée ou vit en union de fait, occupe un emploi à plein temps, déclare être en très bonne santé, consacre la durée moyenne (3,3 heures) aux travaux ménagers non rémunérés et aime son emploi.
- 9 Évalué pour une personne employée qui répond à toutes les caractéristiques moyennes comprises dans le modèle de régression. La probabilité que cette « personne employée moyenne » manque de temps est de 22 %.
- 10 Selon certaines analyses, le fait d'être à court de temps traduirait principalement une insatisfaction à l'égard de l'emploi, ce que nos résultats n'étayent pas. La grande majorité des employés qui déclarent manquer de temps ont en fait une attitude positive ou neutre à l'égard de leur emploi.

GRAPHIQUE 6  
Transitions au cours d'une vie (cohorte de naissance de 1975)



sitions en matière d'emploi, qui n'est pas la même pour les hommes que pour les femmes. Alors que les hommes suivent une tendance régulière à la réduction des transitions à mesure que leur scolarité augmente, les femmes, qui connaissent d'une diminution marquée à l'obtention du diplôme d'études secondaires, ne trouvent cependant aucun avantage à l'obtention d'un diplôme universitaire. Ces résultats soulèvent la question de savoir pourquoi les études universitaires ont si peu d'influence pour les femmes comparativement aux hommes.

### Conclusions

Les principales constatations de cette étude sont les suivantes :

- En moyenne, une personne connaît un grand nombre de transitions dans la population active, environ 17, au cours de sa vie.
- La scolarité d'une personne a une forte influence sur sa stabilité en emploi. Les personnes qui ne terminent pas leur secondaire peuvent s'attendre à deux fois plus de transitions qu'une personne ayant un diplôme universitaire.

d'emploi. Cependant, ce genre d'analyse souffre du fait qu'elle ne peut isoler l'influence d'un facteur en particulier des influences des autres facteurs sur les transitions. Par exemple, si l'on trouvait d'avantage, dans la cohorte de naissance de 1945, de parents n'ayant qu'une scolarité primaire, il serait impossible de dire si l'écart dans les transitions chez les parents était attribuable à la condition parentale ou à la scolarité, puisque les deux facteurs étaient simultanément applicables.

L'aspect le plus intéressant réside dans la différence des effets de la condition parentale si l'on est un homme ou une femme. Globalement, le fait d'être parent se traduit par une transition de plus au cours d'une vie; cependant, si l'on fait la distinction entre parents de sexe masculin et féminin, on remarque une tendance très intéressante. Le fait d'être parent diminue légèrement le nombre de transitions chez les hommes. D'autre part, les femmes ayant des enfants connaissent trois transitions de plus que celles qui n'en ont pas.

Un deuxième résultat intéressant est l'influence de la scolarité sur les tran-

- La scolarité a pris de l'importance avec le temps. Une tendance globale à la hausse dans le nombre de transitions au cours d'une vie est observable parmi toutes les cohortes de naissance; cependant, cette tendance à la hausse est beaucoup plus prononcée chez les personnes ayant une faible scolarité.
- Le sexe est un autre facteur important, les femmes connaissant au cours de leur vie environ une transition de plus que les hommes. Ce phénomène serait essentiellement attribuable au fait d'avoir des enfants, car les parents de sexe féminin connaissent deux transitions de plus que les parents de sexe masculin en connaissent le même nombre de transitions que la scolarité universitaire semble avoir peu d'effet sur la réduction du nombre de transitions chez les femmes, au-delà des gains réalisés à l'obtention du diplôme d'études secondaires.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Les notes se trouvent à la fin de cette édition.



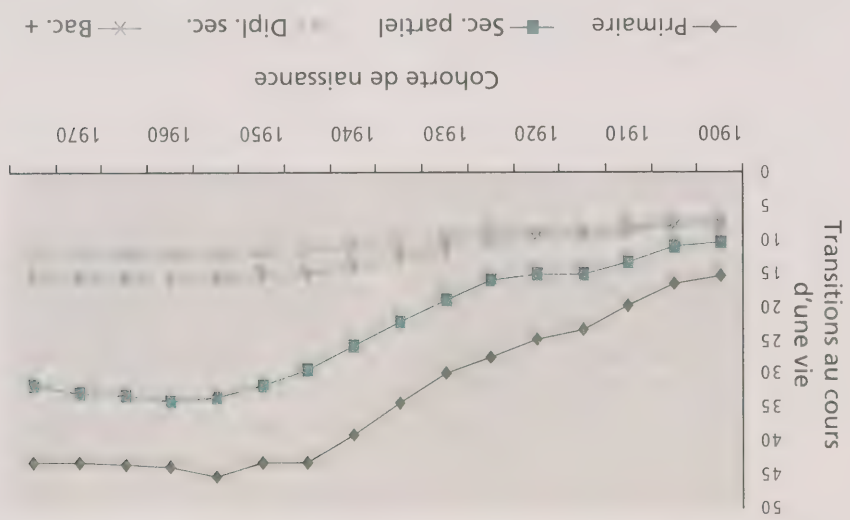
obtient son diplôme d'études secondaires, en effet, par rapport à une personne n'ayant pas terminé son secondaire, le diplôme du secondaire ne connaîtra que la moitié des transitions.

### Variations d'une cohorte à l'autre

Jusqu'ici, nous sommes concentrés sur une seule cohorte, celle des personnes nées en 1975. Cependant, cette cohorte n'est pas nécessairement représentative de toutes les générations. Les graphiques 2 à 4 représentent l'évolution des transitions en matière d'emploi chez les personnes des différentes cohortes. Ils montrent la quantité prévue de transitions au cours d'une vie.

Dans l'ensemble, il existe une légère tendance à la hausse dans le nombre de transitions au cours d'une vie. Il y a une forte tendance à la hausse dans les transitions par personne-année en emploi chez les femmes nées entre 1905 et 1930, et une forte tendance à la baisse dans les cohortes de naissances comprises entre 1940 et 1975. L'origine de cette tendance est incertaine, mais elle pourrait refléter l'intégration croissante des femmes à la population active. Au début de cette intégration, les emplois étaient instables ou les femmes étaient peu attachées à leur travail, mais au fil du temps, la situation des femmes en matière d'emploi s'est améliorée. Une légère tendance à la hausse est également observable avec le temps en ce qui concerne l'influence de la condition parentale. L'absence relative de variation dans l'influence de la condition parentale surprend quelque peu, étant donné qu'il y a eu d'importantes variations de fécondité entre les générations.

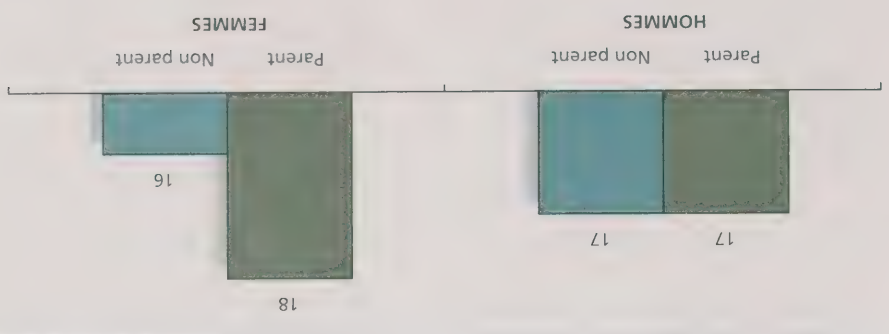
**GRAPHIQUE 4** Transitions de l'emploi au non-emploi au cours d'une vie, par niveau de scolarité\*



\*Normalisé en multipliant le nombre annuel de transitions par travailleur au sein de chaque cohorte de naissance par 35 ans de travail, afin de compenser l'effet de l'augmentation de la participation à la main-d'œuvre.

Encore une fois, le niveau de scolarisation se révèle la dimension la plus intéressante à étudier. Le graphique 4 montre non seulement les importants écarts qui existent entre les expériences de personnes ayant des niveaux de scolarisation différents, mais aussi le fait que la stabilité en emploi diverge d'une cohorte à l'autre. Le plus gros de l'analyse qui précède offre une description intéressante des diverses expériences de transition en matière

**GRAPHIQUE 5** Transitions de l'emploi au non-emploi au cours d'une vie (cohorte de naissance de 1975)



## Résultats descriptifs pour une cohorte unique

Le graphique 1 expose les différences en matière de transition entre les différents groupes. Ce graphique illustre les données de la cohorte de naissance de 1975. Suivra un examen des tendances au fil du temps.

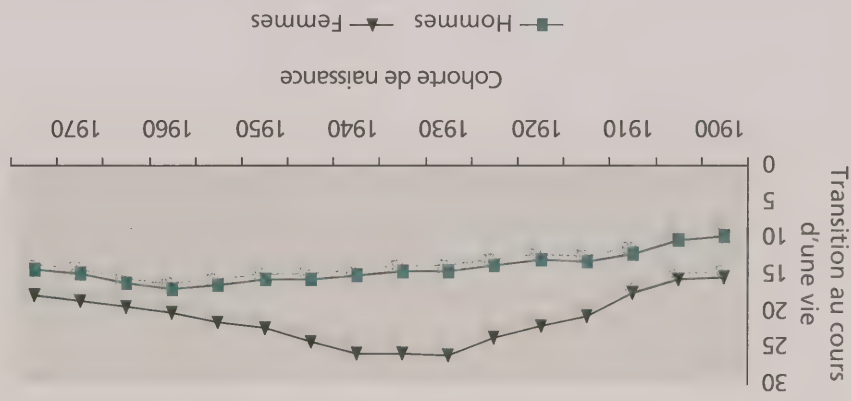
De toute évidence, cette cohorte, examinée sous l'angle de ces trois dimensions, révèle plusieurs différences au plan des expériences individuelles. Premièrement, les femmes connaîtront davantage de transitions en matière d'emploi que les hommes, soit une de plus environ au cours d'une vie. Il y aurait plusieurs explications à cette tendance, la plus évidente étant que les femmes quittent la population active lorsqu'elles ont des enfants. Cependant, d'autres facteurs peuvent entrer en jeu, comme le type d'emploi occupé par les femmes, le rôle traditionnel de l'homme en tant que pourvoyeur principal, qui oblige des femmes à adapter leur travail à celui de leur mari, ou le niveau de scolarité.

Les parents font face à davantage de transitions dans la population active que les personnes qui n'ont pas d'enfants, ce qui n'est guère surprenant compte tenu du fait que les femmes quittent la population active lorsqu'elles ont des enfants, pour une courte période au moins. Bien que les écarts hommes-femmes et parents-non parents soient dignes d'intérêt, ils sont nettement moins marqués que les variations attribuables au niveau de scolarité. Il est évident que moins une personne est scolarisée, plus son expérience dans la population active risque d'être turbulente, les personnes d'éducation primaire connaissant deux fois plus de transitions que les diplômés universitaires. La vraie coupure dans le nombre de transitions semble survenir lorsqu'une personne

semble survenir lorsqu'une personne

GRAPHIQUE 2

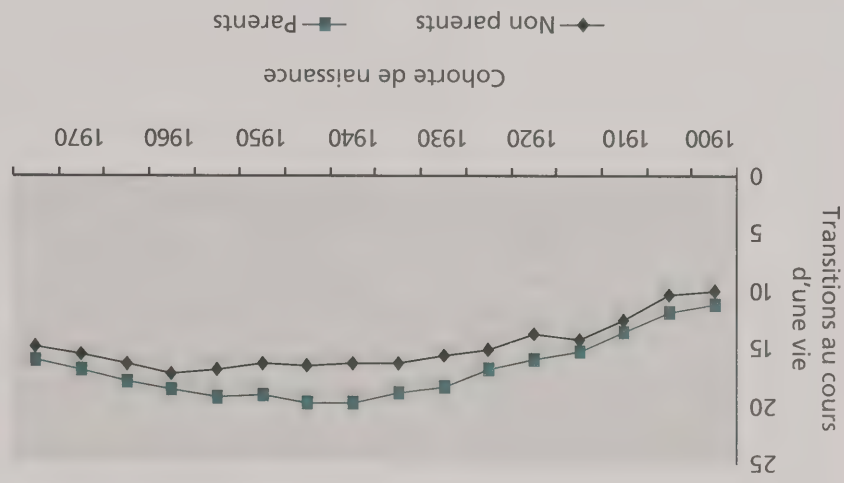
Transitions de l'emploi au non-emploi au cours d'une vie, par sexe\*



\*Normalisé en multipliant le nombre annuel de transitions par travailleur au sein de chaque cohorte de naissance par 35 ans de travail, afin de compenser l'effet de l'augmentation de la participation à la main-d'œuvre.

GRAPHIQUE 3

Transitions de l'emploi au non-emploi au cours d'une vie, par condition parentale\*



\*Normalisé en multipliant le nombre annuel de transitions par travailleur au sein de chaque cohorte de naissance par 35 ans de travail, afin de compenser l'effet de l'augmentation de la participation à la main-d'œuvre.



# Transitions dans la population active au cours de la vie d'une personne

Jeff Carr  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Jeff Carr  
est agent de recherche  
en politiques au  
Projet de recherche sur les politiques  
du gouvernement du Canada.

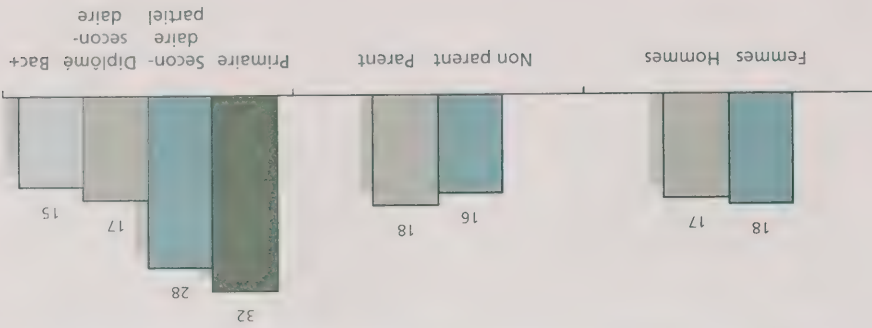
Cet article décrit les résultats d'une simulation LifePaths des transitions individuelles dans la population active. Cette simulation a pour objet d'étudier les parcours professionnels des personnes, l'évolution de ces parcours au fil du temps et leurs variations entre les différents groupes. Il existe trois situations d'activité possibles dans le modèle LifePaths, l'emploi rémunéré (ER), le travail indépendant (TI) et l'inactivité (IA). Tout au long de sa vie, une personne passera plusieurs fois d'une situation d'activité à l'autre. Il y a sept transitions possibles entre ces situations<sup>1</sup>, mais la vaste majorité de ces changements sont de l'emploi rémunéré à l'inactivité et vice-versa. Par conséquent, cet article se concentrera sur le nombre de transitions de l'emploi à l'inactivité.

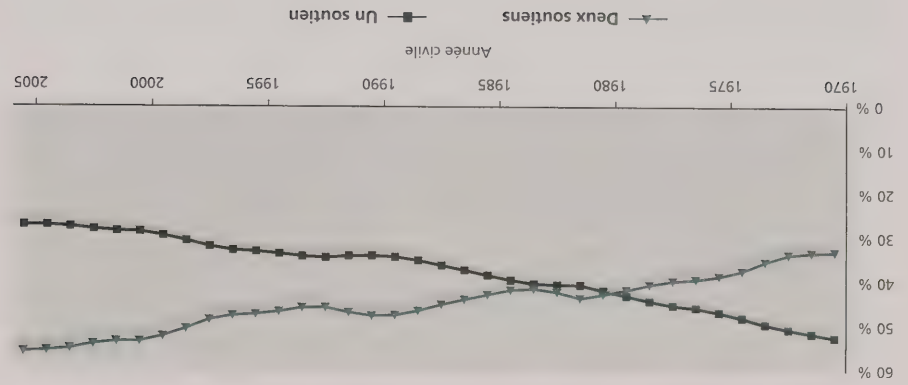
Il convient de remarquer que les raisons des transitions ne sont pas étudiées ici. Par exemple, une transition d'un emploi rémunéré à l'inactivité serait consignée, peu importe si la personne a quitté son emploi, a été congédiée, a pris un congé de maternité, a brièvement quitté les rangs de la population active pour ensuite prendre un autre emploi, ou a pris sa retraite. Par conséquent, il est un peu difficile de dire si une transition donnée est « bonne » ou « mauvaise ».

Cependant, le nombre de transitions

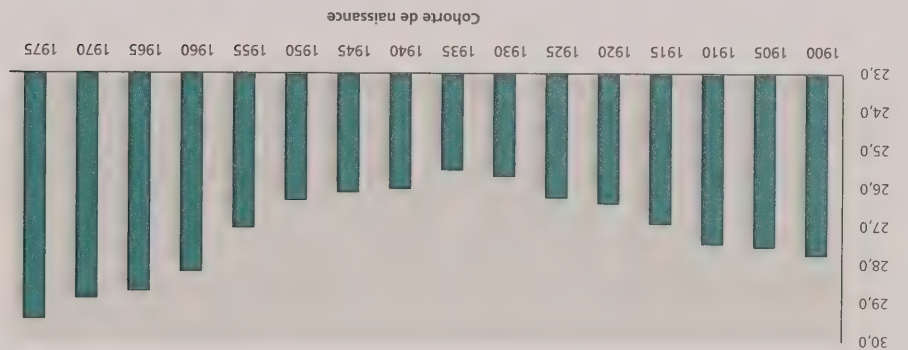
de tous genres qui se sont produites au cours de la vie d'une personne permet de mesurer la stabilité de la vie professionnelle, car plus il y a de transitions, moins il y a de stabilité. En général, la plupart des gens préfèrent, en cette matière, la stabilité à l'instabilité. Les données sur les transitions sont divisées en quatre dimensions clés à des fins d'analyse. La première dimension, la cohorte de naissance, permettra d'examiner comment les cheminements en matière d'emploi ont évolué d'une génération à l'autre. Les trois autres dimensions (sexe, niveau de scolarité, condition parentale) nous permettent de constater comment les historiques d'emploi peuvent varier selon les groupes. Afin de normaliser les données en fonction de l'importante augmentation de la participation des femmes à la population active, la mesure que nous utiliserons est le nombre de transitions par personne-année en emploi. Sans cette normalisation, le nombre de transitions chez les femmes est de loin inférieur à celui des hommes, surtout dans les cohortes de naissances plus anciennes, car de nombreuses femmes n'ont jamais fait partie de la population active et n'ont donc jamais connu de transition, ce qui aurait fait baisser la moyenne.

**GRAPHIQUE 1**  
Transitions de l'emploi au non-emploi, au cours d'une vie  
(cohorte de naissances de 1975)





**GRAPHIQUE 7**  
Fraction de la population par genre de famille économique



**GRAPHIQUE 6**  
Âge moyen à la première naissance (mères)

renouveler les relations entre les gouvernements et les familles? Ces tendances sont-elles alimentées par le choix individuel ou la nécessité économique? Par cet article, nous cherchons à constituer un ensemble de données pour mieux formuler ces questions et ainsi établir les fondements de futurs travaux de recherche.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).  
Les notes se trouvent à la fin de cette édition.



## Comportement en matière d'emploi

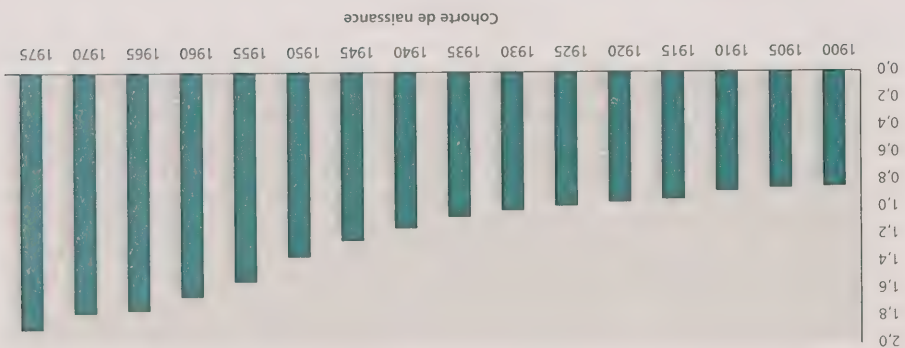
Un dernier aspect de l'évolution de la famille est le comportement en matière d'emploi. Le graphique 7 montre un changement impressionnant dans cette relation. Les familles à un seul pourvoyeur, qui étaient autrefois majoritaires, sont aujourd'hui deux fois moins nombreuses que les familles à deux pourvoyeurs. En outre, ces tendances ont été fortes et constantes au cours des 35 dernières années et ne montrent aucun signe d'essoufflement. Ce phénomène a des conséquences non négligeables sur le travail domestique. Si l'on considère que, traditionnellement, un des deux membres du couple se consacrait au travail domestique au lieu d'occuper un emploi rémunéré, comment ce travail est-il effectué aujourd'hui avec deux personnes ayant un travail rémunéré? Ces personnes accomplissent-elles ces tâches en plus de leur travail rémunéré, ou embauchent-elles du personnel rémunéré pour faire faire les travaux domestiques qui étaient autrefois la responsabilité du conjoint non employé?

## Conclusion

La famille canadienne a connu des changements phénoménaux. La formation des unions, le nombre d'enfants et le moment de leur naissance, ainsi que la participation au marché du travail des membres de la famille en sont quelques exemples. En général, il semble y avoir de moins en moins d'attachement à la vie familiale, et de plus en plus d'intérêt pour le marché du travail, la carrière. Comment cette nouvelle dynamique modifie-t-elle l'existence des familles canadiennes? Est-il nécessaire de

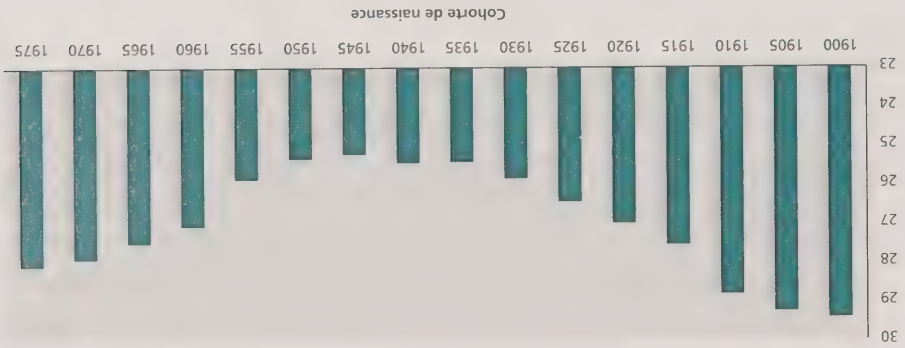
## GRAPHIQUE 3

Nombre moyen d'unions formées au cours d'une vie



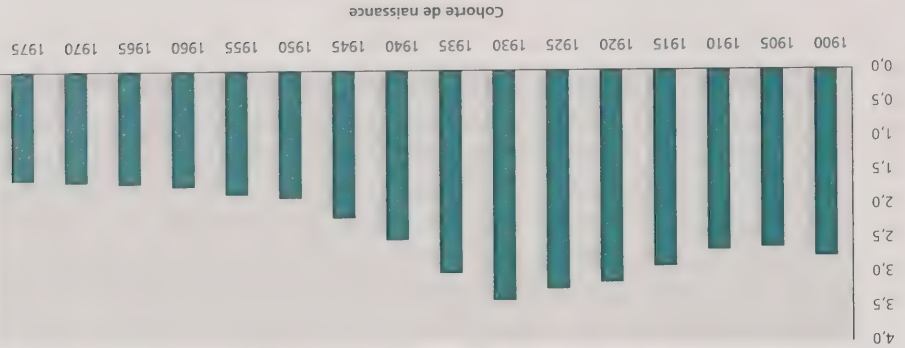
## GRAPHIQUE 4

Âge moyen à la formation de la première union

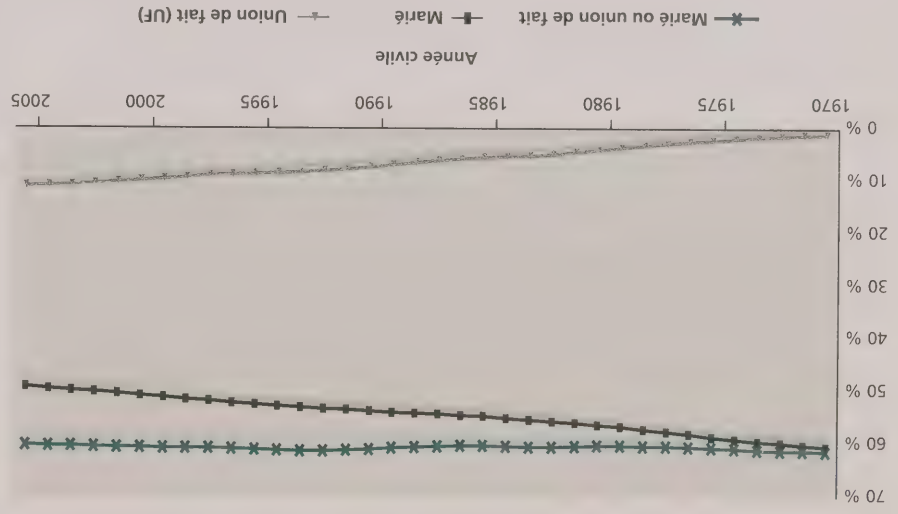


## GRAPHIQUE 5

Nombre moyen d'enfants par femme au cours d'une vie

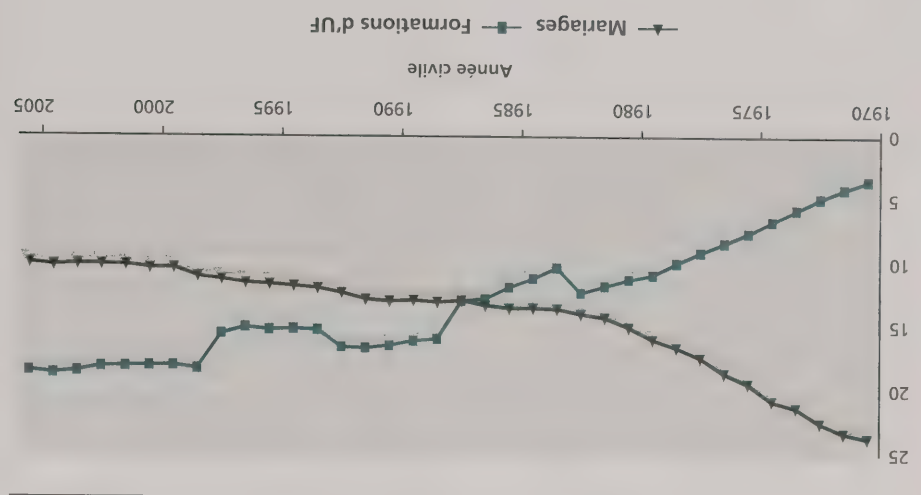


GRAPHIQUE 1  
Fraction de la population par état matrimonial



peuvent à elles seules expliquer cette tendance. Il est intéressant de constater que le moment de la première union a chuté de façon spectaculaire dans les cohortes de naissance comprises entre 1900 et 1935, et que malgré les augmentations récentes, les gens forment toujours leur première union à un âge plus précoce que les personnes nées au début du XX<sup>e</sup> siècle. Un deuxième facteur clé de l'évolution des familles se trouve dans le nombre d'enfants nés de femmes canadiennes

GRAPHIQUE 2  
Formations d'unions pour 1 000 Canadiens





# La famille en évolution

Jeff Carr  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Jeff Carr  
est agent de recherche en politiques  
au Projet de recherche sur les politiques  
du gouvernement du Canada.

## Formation d'unions

La formation d'unions a énormément changé au Canada; le simple fait que cette section s'intitule « formation d'unions » au lieu de « mariages » est révélateur. Une donnée surprenante est celle de la fraction de la population ayant formé une union, qui est demeurée pratiquement inchangée. Bien qu'une fraction considérable de la population (60 p. 100)<sup>2</sup> ait été engagée dans une union à n'importe quel moment au cours des 35 dernières années, le caractère de ces unions a varié considérablement; en effet, la fraction des personnes mariées a baissé de 60 à 49 p. 100 de la population, tandis que la proportion de personnes en union de fait suivait une tendance opposée en passant de 1 à 11 p. 100 de la population.

La fraction des personnes mariées est essentiellement un résidu historique. En ce qui concerne la formation de nouvelles unions, la tendance aux unions de fait est beaucoup plus prononcée. En 1970, il y avait environ cinq mariages pour chaque formation d'une union de fait; en 1987 le ratio

était de un pour un, alors qu'aujourd'hui, en 2005, il y a deux formations d'unions de fait pour chaque mariage. Cette tendance à la formation d'unions de fait s'accompagne d'une tendance à l'augmentation du nombre d'unions en général au cours d'une vie. Alors que les personnes appartenant aux cohortes de naissance d'avant 1930 pouvaient s'attendre à former une union au cours de leur vie, les cohortes plus récentes peuvent s'attendre à en former davantage, jusqu'à près de deux par personne en moyenne pour la cohorte de naissance de 1975.

Enfin, le moment de la formation d'une union change considérablement. Dans chaque génération suivant la cohorte de naissance de 1945, on remet à plus tard dans la vie la formation d'une première union. Une exploration à ce phénomène se trouverait dans le fait que les femmes reportent la formation de leur union jusqu'à ce que leur scolarité soit terminée et leur carrière, établie. Cependant, comme on a observé des reports comparables chez les deux sexes, les femmes ne

Cet article donne un aperçu des changements intervenus dans les familles canadiennes au cours des dernières décennies. Trois dimensions sont étudiées : la formation d'unions, le nombre d'enfants et le moment de leur naissance, et le comportement en matière d'emploi.

Ce rapport présentera des données et des projections tirées du modèle LifePaths<sup>1</sup>, conçu et entretenu par Statistique Canada. LifePaths est un modèle longitudinal dynamique de microsimulation des personnes et des familles. Au moyen d'équations de comportement estimées en s'appuyant sur des microdonnées historiques provenant de sources diverses, LifePaths crée des cheminement de vie synthétiques allant de la naissance au décès représentant des tatifs d'antécédents de la population canadienne. Grâce à ces cheminement de vie synthétiques, nous pouvons étudier aussi bien les tendances passées que futures.

## L'émergence des régions transfrontalières : rapport provisoire

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ont amorcé une nouvelle ère dans les relations canado-américaines, non seulement dans le domaine des relations économiques mais plus globalement dans l'interaction entre les deux pays. Les répercussions économiques ont été en bonne partie positives mais une autre manifestation de ces nouvelles relations est les liens de plus en plus divers qui se sont tissés entre les deux pays – particulièrement entre les régions limitrophes ou à proximité de la frontière.

Le projet du PRP sur les liens nord-américains étudie l'émergence des régions transfrontalières et ses répercussions pour le gouvernement du Canada en matière de politiques étrangères, économiques et de développement régional.

Le PRP publie les conclusions du projet à ce jour dans le Rapport provisoire sur l'émergence des régions transfrontalières ainsi que le rapport de la Table ronde qui s'est tenue à Montréal en novembre 2005, ainsi qu'un document de travail sur le sondage de dirigeants clés sur les frontières Canada-États-Unis et une note de breffage contenant un sommaire exécutif de ces rapports sont également disponibles sur le site web du PRP.

aux moins privilégiés qu'aux mieux nantis? Tel est le grand défi qui détermine si la prochaine génération jouira des mêmes chances – ou de la même liberté, selon le terme utilisé par Amartya Sen – que la génération précédente.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)>.



Mais, comme le note John Roemer, « point de vue ne serait endossé après réflexion que par une fraction de ceux qui s'intéressent à la question ».

Voici à ce propos une mise en garde : pour éliminer complètement l'avantage transmis des parents aux enfants, il faudrait intervenir dans la vie des enfants et des familles à un point que la majorité des citoyens de la plupart des sociétés jugerait intolérable. Déterminer le rapport entre les avantages légués aux enfants et l'égalité des chances ne va pas de soi. Cela nécessite de redéfinir les situations acceptables comme sources de réussite sur le marché du travail, de comprendre l'efficacité de l'action politique et de reconnaître les compromis à faire entre les gains liés à ce nivellement et les pertes en termes d'autres mesures de bien-être.

Mais il est clair que l'ambition d'après-guerre d'étendre toujours davantage l'accès à l'éducation a atteint ses limites. Si la société canadienne veut continuer de promouvoir l'égalité des chances, elle devra investir plus tôt dans la vie des jeunes enfants pour leur assurer les aptitudes et les occasions nécessaires pour réussir sur le marché du travail. Mais cette réorientation repose sur une conception de l'égalité des chances qui est soutenue de manière variable par les Canadiens, puisqu'elle réclame des politiques publiques modifiant l'influence exercée par les familles sur les aptitudes, les valeurs et la motivation de leurs propres enfants.

L'état-providence canadien saura-t-il mettre en œuvre des programmes qui, dans le contexte d'une diversité croissante, profiteront relativement plus

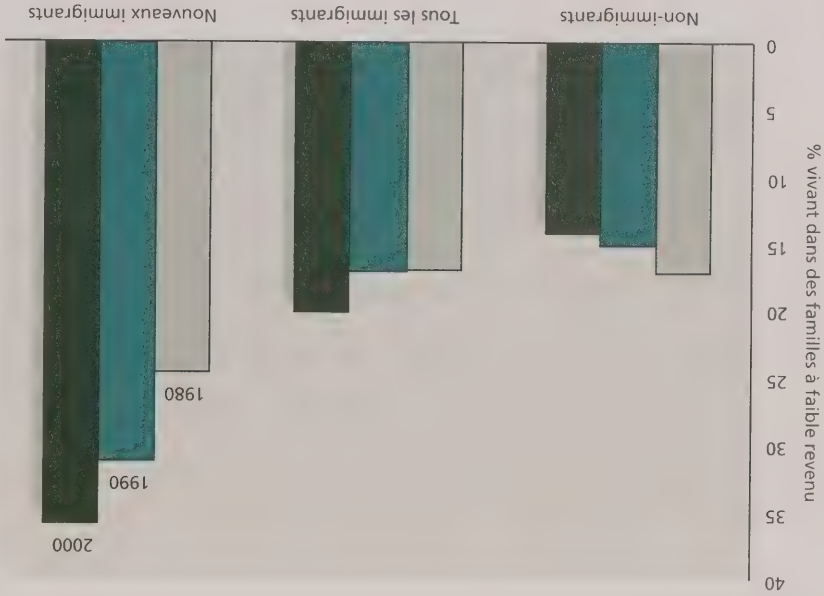
L'âge de dix ou onze ans, soit à la fin de l'école primaire, ils ont rattrapé et parfois dépassé les enfants nés de parents canadiens et ayant le français ou l'anglais pour langue maternelle. Pour maintenir la forte mobilité des générations antérieures, nous devons faire en sorte, dans les décennies à venir, que ces progrès se poursuivent jusqu'à la fin du secondaire.

L'égalité des chances implique que l'inégalité des résultats soit inadmissible lorsqu'elle résulte de circonstances différentes. Mais la société et les parents exercent sur les enfants une influence qui peut aplanir ces différences. Pour comprendre ce que signifie vraiment l'égalité des chances et comment la renforcer, nous devons bien connaître les circonstances qui la favorisent. Les parents procurent des avantages à leurs enfants tout d'abord par l'entremise d'un réseau social et d'un soutien financier qui favorisent l'accès à l'éducation et à l'emploi; deuxièmement par un investissement qui les aide à développer leurs aptitudes; et troisièmement par une culture familiale qui influence leurs valeurs et leur motivation.

Ce sont ces trois domaines, chacun correspondant à une définition de plus en plus générale de l'égalité des chances, que les responsables de l'élaboration des politiques devraient tenter de niveler au profit du plus grand nombre. Si l'égalité des chances implique une mobilité intergénérationnelle totale – ce qui voudrait dire qu'aucun lien statistique ne subsiste entre les revenus des parents et ceux de leurs enfants – cela nécessiterait non seulement de neutraliser l'effet du réseau social et de l'investissement, mais aussi celui de la culture familiale.

Cette structure en évolution de l'immigration, combinée à un climat économique où le niveau de littéracie est beaucoup plus important que par le passé, a entraîné une baisse marquée de l'intégration économique des immigrants. Au début des années 1970, les nouveaux immigrants gagnaient 10 p. 100 de moins que leurs concitoyens nés au pays. Ils gagnaient 30 p. 100 de moins au début de la décennie suivante et 60 p. 100 de moins 10 années plus tard. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que la situation s'est légèrement redressée. Comme l'illustre le graphique 5, ce phénomène a provoqué une augmentation du pourcentage des familles immigrantes à faibles revenus. De 1980 à 2000, cette proportion a légèrement baissé parmi les familles canadiennes, soit de 17 à 14 p. 100, mais elle a augmenté parmi les nouveaux immigrants, de 25 p. 100 à un peu plus de 35 p. 100. À l'heure actuelle, plus du tiers des nouvelles familles immigrantes vivent de faibles revenus. Bref, la capacité des familles immigrantes d'offrir à leurs enfants le meilleur début de vie possible a sensiblement diminué. D'où certaines inquiétudes pour la mobilité intergénérationnelle. On se réjouira cependant de la rapidité avec laquelle les jeunes immigrants s'adaptent à la réalité du système d'enseignement prioritaire canadien. Il est particulièrement remarquable d'observer les progrès des enfants de parents dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais. À quatre ou cinq ans, au début de la maternelle, les résultats qu'ils obtiennent à une série de tests de lecture, d'écriture et de mathématiques sont de 20 à 30 p. 100 inférieurs à ceux de leurs camarades. Mais dès

**GRAPHIQUE 5**  
Nouveaux immigrants vivant dans des familles à faible revenus, 1980, 1990, 2000



C'est aussi pourquoi plus du tiers des enfants canadiens de familles à faibles revenus deviennent des adultes aux revenus peu élevés, malgré le rapport plutôt faible entre les revenus des parents et des enfants. En général, le Canada reste une société très mobile à travers les générations, mais une proportion appréciable des enfants n'en profite pas vraiment.

Les initiatives en faveur de la petite enfance joueraient sans doute un rôle décisif en matière de mobilité inter-générationnelle. Le cas échéant, on pourrait réclamer des responsables de l'élaboration des politiques qu'ils s'efforcent d'égaliser l'influence des familles sur les aptitudes, les valeurs et la motivation de leurs enfants. L'efficacité de telles mesures sur la mobilité intergénérationnelle dépendra de leur effet réel et des avantages relatifs qu'elles procureront aux enfants de familles défavorisées.

Le second défi majeur concerne l'immigration. Le visage de l'immigration a beaucoup changé au cours des vingt dernières années; aussi l'expérience du passé nous sera-t-elle de faible utilité pour l'avenir. Dans les années 1960, 75 p. 100 des immigrants provenaient d'Europe et des États-Unis. Cette proportion a baissé à 40 p. 100 dans les années 1970, puis à 20 p. 100 seulement dans les années 1990. Plus de six immigrants canadiens sur dix proviennent aujourd'hui du Moyen-Orient et de l'Asie, soit une proportion deux fois plus grande que dans les années 1970. Les immigrants sont en moyenne plus scolarisés que les Canadiens nés au pays, mais leur maîtrise du français ou de l'anglais n'est pas aussi bonne.

Si les enfants de familles à revenus élevés ont plus de chances de maîtriser les aptitudes liées aux domaines valorisés sur le marché du travail, le relèvement des normes de sélection et l'élaboration de nouveaux critères pourraient resserrer les liens entre les antécédents familiaux et la popularité de certains établissements ou domaines d'études postsecondaires. De ce point de vue, il est important pour les responsables de l'élaboration des politiques de comprendre quels sont les obstacles non financiers à l'éducation supérieure, en ce qui touche notamment les circonstances qui favorisent, dès le plus jeune âge, la poursuite d'études postsecondaires. C'est ainsi que les craintes liées à la mobilité intergénérationnelle devraient inciter les responsables de l'élaboration des politiques à centrer

leur action sur la famille, et notamment sur son rôle dans le développement des aptitudes cognitives des enfants. Les aptitudes sociales et cognitives constituent un important facteur des revenus à long terme; or, elles ne sont que faiblement associées à la performance scolaire. Le rendement cognitif est plus étroitement lié au « capital culturel » – ou au « style parental » – qu'à la richesse matérielle. En fait, l'investissement parental dont l'influence est vraiment décisive n'est pas de nature financière. L'impact de l'éducation, du travail et des revenus est avant tout déterminé par l'influence des parents sur le rendement cognitif de l'enfant. Et comme l'illustre le graphique 4, les sociétés qui parviennent le mieux à niveler ce terrain savent d'autant mieux promouvoir la mobilité intergénérationnelle.



verselle et l'accès à l'enseignement uni-  
versitaire était d'assurer aux enfants de  
milieux moins privilégiés le coup de  
pouce nécessaire pour suivre le même  
parcours que leurs camarades plus  
favorisés. Le graphique 4 semble indi-

quer que de grandes différences subsis-  
tent encore entre les États-providence  
des pays riches, ce qui offre en soi un  
important indice des raisons pour  
lesquelles les avantages économiques  
transmis des parents aux enfants  
varient selon les pays.

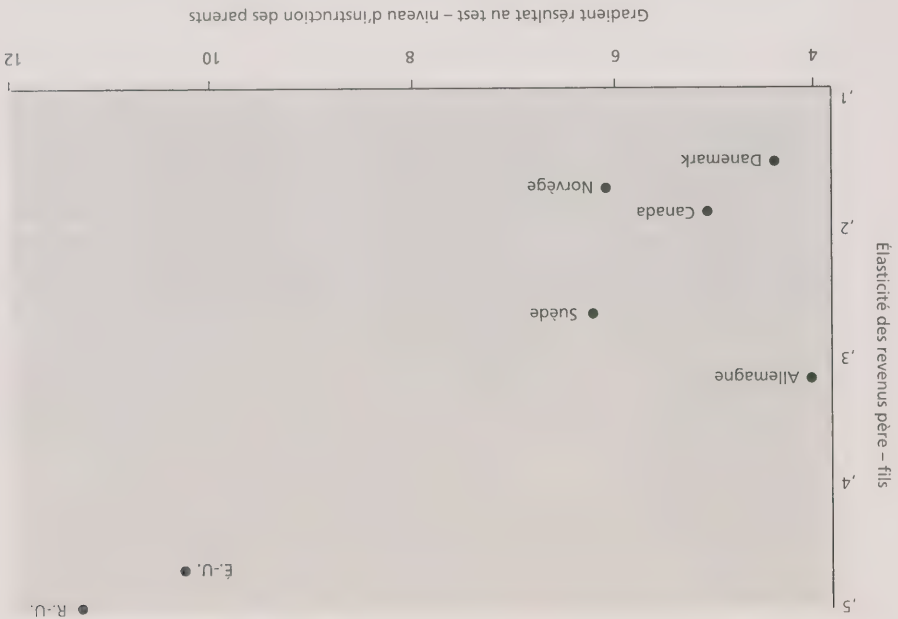
En somme, la mobilité intergénéra-  
tionnelle dans les revenus au Canada  
est plus élevée que dans les autres pays  
riches parce que, premièrement, les  
inégalités du marché du travail et le  
rendement tiré de l'éducation y sont  
relativement faibles et, deuxièmement,  
parce que les investissements publics  
et privés dans les enfants ont été rela-  
tivement progressistes. Mais cela s'ap-  
plique à la situation des 30 dernières  
années environ, soit celle d'une

génération née dans les années 1960,  
qui a fait ses études secondaires et  
universitaires dans les années 1970 et  
1980, et qui s'est intégrée au marché  
du travail dans les années 1990. On  
ne peut donc la transposer directe-  
ment aux nouveau-nés et aux élèves  
du primaire de la période actuelle,  
qui fréquenteront les collèges et les  
universités dans les années 2020 et  
accéderont au marché du travail  
dans les années 2030.

L'avenir nous réserve deux défis. Le  
premier concerne l'accès à l'éducation.  
L'augmentation des droits de scolarité  
est à peu près inévitable et, si l'on se  
fie à l'expérience des années 1990 et  
aux conclusions du rapport Rae sur  
l'éducation postsecondaire en Ontario,  
publié récemment, nous assisterons  
sans doute aussi à court terme à la  
décentralisation du processus d'éta-

#### GRAPHIQUE 4

Plus la mobilité intergénérationnelle dans les revenus est faible, plus  
le gradient entre les capacités cognitives des enfants et le niveau  
d'instruction des parents est élevé.

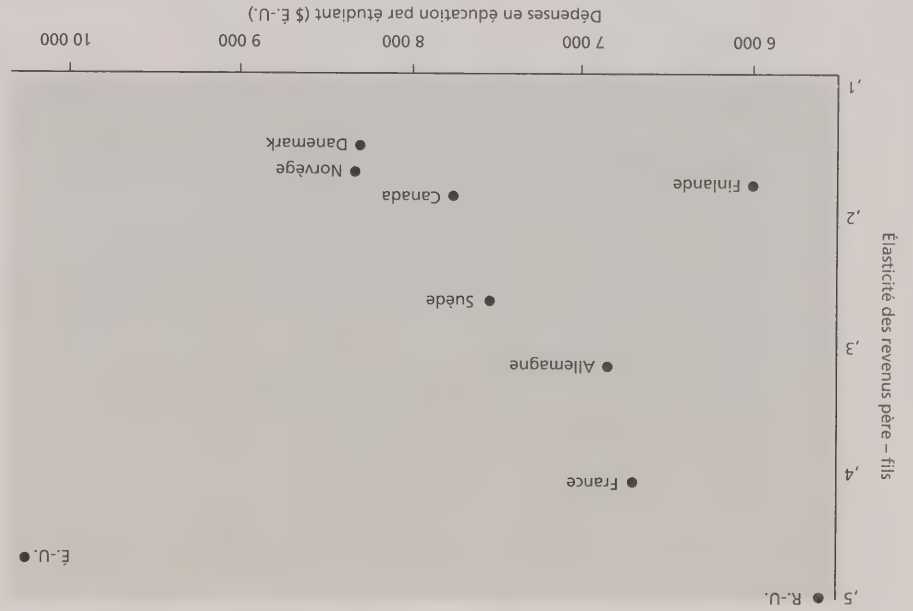


Source : Miles Corak, « Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility », 2004 et Esping-Andersen, « Unequal Opportunities and the Mechanisms of Social Inheritance », dans Miles Corak (dir.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, 2004.

blissement des droits de scolarité.  
Ceux-ci continueront vraisemblable-  
ment d'augmenter, mais ils varieront  
également beaucoup plus d'une  
province à l'autre, ainsi que d'un éta-  
blissement et d'un domaine d'étude  
à l'autre. Dans un avenir rapproché,  
on peut donc s'attendre à un système  
d'éducation postsecondaire nettement  
plus différencié qu'aujourd'hui.  
C'est dans ce contexte que l'accessibi-  
lité à l'éducation supérieure suscite des  
craintes grandissantes. Et bien qu'on  
doive peut-être envisager d'augmenter  
le financement public et de réviser nos  
programmes d'aide financière aux étu-  
diants, surtout pour ceux d'entre eux  
qui sont issus de familles à faibles  
revenus, la question de l'accessibilité  
déborde largement les strictes consi-  
dérations financières.  
On analyse souvent en termes très  
généraux l'accès à l'éducation  
supérieure, en se demandant essen-  
tiellement si les revenus familiaux  
influencent sur la fréquentation des futurs  
étudiants. Mais dans les prochaines  
années, la problématique de l'accessi-  
bilité pourrait s'étendre pour inclure  
les établissements universitaires et les  
domaines d'études. Ainsi, les critères  
de sélection des universités pourraient  
aussi influencer sur la mobilité  
intergénérationnelle.

## GRAPHIQUE 3

Le niveau de même que la structure des dépenses en éducation déterminent le degré de mobilité intergénérationnelle dans les revenus.



Source : Miles Corak, « Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility », 2004 et OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.

la façon dont l'argent est dépensé compte tout autant que le niveau des dépenses publiques. Autrement dit, la structure des systèmes d'éducation, de même que la manière dont les capacités cognitives des enfants sont développées pour leur permettre de tirer parti des différentes possibilités qui leur seront offertes, a une grande importance.

La meilleure façon de comprendre ces schémas consiste à déterminer dans quelle mesure les investissements publics profitent relativement plus aux enfants défavorisés. Une façon de mesurer si c'est le cas ou non consiste à évaluer dans quelle mesure les aptitudes et les capacités des enfants sont liées au niveau d'éducation des

parents. Si, par exemple, la faculté de lire et de compter à l'âge adulte dépendait étroitement du niveau d'éducation des parents, on en conclurait que les dépenses en éducation ont peu d'effet sur le nivellement des avantages et inconvénients liés à l'origine familiale et que les investissements publics n'ont guère été « progressistes ».

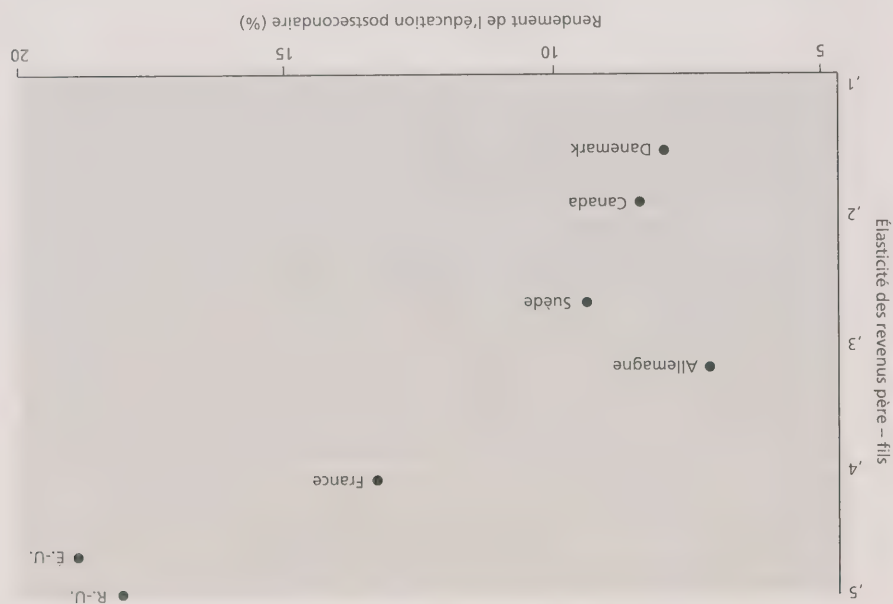
Ces données existent pour sept des pays à l'étude, et leur rapport avec la mobilité intergénérationnelle est illustré au graphique 4. On note un lien positif très fort entre la mobilité intergénérationnelle des revenus, et le gradient des capacités de lecture et de calcul des enfants devenus adultes et le

seule l'Allemagne faisant exception à cette règle. Ce schéma témoigne de l'inégalité des investissements privés et publics dans les enfants. Dans la mesure où l'inégalité des revenus est plus forte dans un pays, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que les bénéfices d'un niveau donné d'investissements y soient plus importants, mais aussi que le niveau et la répartition de ceux-ci soient différents. Dans un pays où les inégalités de revenus sont plus grandes, l'investissement que font les parents riches et pauvres pour leurs enfants devrait aussi se caractériser par de plus grandes inégalités avec, par conséquent, une mobilité intergénérationnelle dans les revenus réduite. Mais cela dépendra aussi de la façon dont les enfants de milieux moins favorisés profitent davantage des programmes publics. Dans certaines circonstances, les programmes gouvernementaux universels peuvent réduire l'écart entre l'investissement dont bénéficient les enfants riches et pauvres. Si le premier dollar investi produit la plus forte augmentation du bien-être chez les enfants, les enfants pauvres devraient donc mieux en profiter que les plus riches lorsque les gouvernements investissent également dans l'ensemble des enfants. Les données du graphique 4, par exemple, indiqueraient que les États-Unis et le Royaume-Uni encaissent assez peu de dividendes par dollar dépensé, parce que la structure de leurs systèmes éducatifs renforce les avantages et les inconvénients liés au milieu familial plutôt que de les niveler. Selon ce graphique, le Canada se retrouve à l'autre extrême, aux côtés de pays comme le Danemark et la Norvège. La grande promesse des gouvernements qui ont investi dans l'éducation uni-



## GRAPHIQUE 2

### Plus le rendement des dépenses privées en éducation postsecondaire est élevé, plus la mobilité intergénérationnelle des revenus est faible.



Source : Miles Corak, « Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility », 2004 et OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.

politique donnée.

publiques. Le premier a trait au fonctionnement du marché du travail, le second aux avantages relatifs d'une

Plus il y a d'inégalité sur le marché du travail, moins il y a mobilité intergénérationnelle. Le rendement de l'éducation supérieure est l'un des principaux déterminants du niveau d'inégalité des revenus. Le graphique 2 montre que les revenus du père et du fils sont d'autant plus rapprochés que le rendement tiré des études supérieures est grand. On y observe un schéma de dispersion entre les estimations de mobilité intergénérationnelle des revenus du graphique 1 et le taux de rendement tiré des études postsecondaires (par rapport aux études secondaires). Pour les pays considérés, le rapport est clairement positif. Les trois pays où ce rendement est supérieur à 10 p. 100 (États-Unis, Royaume-Uni et France, respectivement 18,9, 18,1 et 13,3 p. 100) sont aussi ceux où la mobilité intergénérationnelle est la plus faible.

Ce schéma peut s'expliquer de diverses façons, mais on peut supposer que les pays dont le rendement est le plus élevé ont des politiques et des structures très différentes d'accès à l'en-seignement supérieur, puisque les restrictions à la diplomation universitaire comptent parmi les causes d'un fort rendement. De ce point de vue, un rendement élevé pourrait aussi traduire une inégalité des chances. Qui plus est, il modifie les incitatifs des parents, puisque ceux d'entre eux qui valorisent l'éducation investissent davantage dans celle de leurs enfants. Cette explication est centrée sur la structure des avantages et investissements privés relatifs aux enfants, mais elle soulève aussi la question des différences en ce qui concerne les possibilités offertes aux enfants, dans la

mesure où les enfants de familles à revenus élevés tendront à mieux profiter des avantages d'une éducation supérieure. Par conséquent, le second facteur susceptible d'expliquer les différences de mobilité intergénérationnelle d'un pays à l'autre concerne les possibilités offertes aux enfants et la nature des investissements publics dont ils font l'objet.

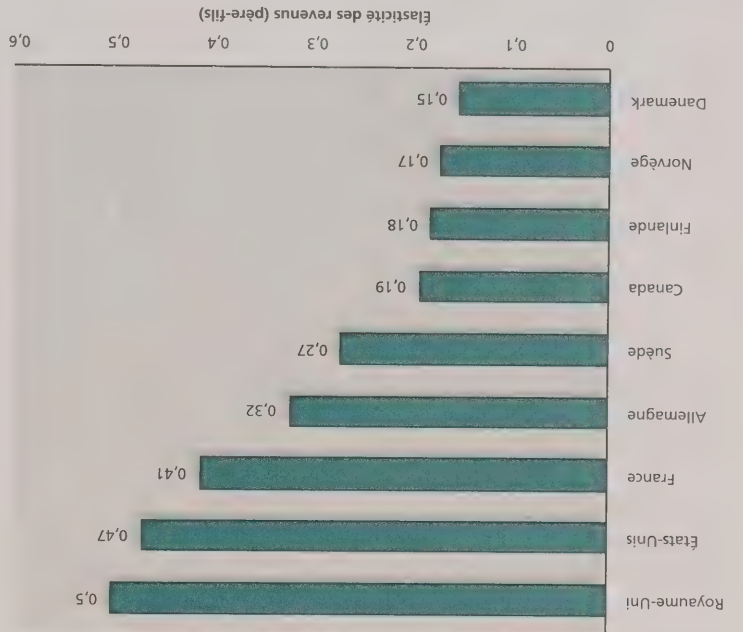
L'augmentation des investissements « progressistes », soit ceux qui profitent relativement plus aux enfants moins privilégiés, affaiblit le lien entre revenus des parents et des enfants. Traditionnellement, cela était considéré comme un aspect clé de l'école publique. Le niveau des dépenses publiques consacrées à l'éducation varie beaucoup selon les pays. C'est ce

qu'illustre le graphique 3, qui met en relation les données du graphique 1 avec les dépenses d'éducation par étudiant.

On estime généralement que la mobilité intergénérationnelle est d'autant plus grande que les dépenses par étudiant sont élevées. Mais le rapport entre dépenses publiques et mobilité n'est pas aussi simple. Les États-Unis, par exemple, constituent un cas à part, car en dépit du niveau le plus élevé des dépenses publiques, le lien entre les revenus des pères et de leurs enfants y est très étroit. De même, le Royaume-Uni et la Finlande dépendent par étudiant une somme plus faible et à peu près identique, mais la mobilité intergénérationnelle varie grandement de l'un à l'autre. C'est donc dire que

# GRAPHIQUE 1

Le pourcentage d'augmentation des revenus à l'âge adulte d'un fils pour chaque point de pourcentage d'augmentation des revenus de son père varie d'un facteur minimum de deux dans l'ensemble des pays riches.



Source : Miles Corak, « Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility », 2004.

le bien-être individuel lorsqu'il y a faible mobilité intergénérationnelle dans les revenus. Historiquement, les sociétés nord-américaines ont ainsi promis à de nombreux immigrants que leurs enfants auraient la possibilité d'y vivre une vie meilleure, et c'est justement ce qui les a incités à s'expatrier malgré les grandes difficultés qui les attendaient. À première vue, les Canadiens ont d'excellentes raisons de se réjouir de leur mobilité intergénérationnelle, surtout en comparaison d'autres pays. L'importance du lien entre les revenus des enfants devenus adultes et ceux de leurs parents au moment où ils les

élevaient est l'un des indices directs de mobilité intergénérationnelle dans les revenus. Par rapport à la moyenne des familles, ce lien détermine l'avantage transmis à leurs enfants par des parents à revenus élevés. Ou, bien entendu, le désavantage dont hériteront les enfants de parents à faibles revenus. Le graphique 1 illustre, pour différents pays de l'OCDE, la progression des revenus d'un enfant devenu adulte pour chaque point de pourcentage d'augmentation des revenus de ses parents. Plus cette donnée est élevée, moins il y a mobilité intergénérationnelle. Les résultats indiquent une assez forte variation (facteur minimum

plutôt de l'ordre de 66 p. 100. Mais que veulent dire, au juste, ces données? Celles du graphique 1 sont purement descriptives. Par elles-mêmes, elles n'expliquent pas les variations qu'on observe entre les différents pays et au chapitre de la mobilité intergénérationnelle. Dans le domaine des politiques publiques, l'efficacité repose non seulement sur la connaissance des corrélations brutes, mais sur la compréhension des processus de causalité. Je m'attarderai donc à deux des nombreux mécanismes qui sous-tendent ces graphiques et touchant l'application des politiques

de deux) de la transmission des avantages aux enfants des pays riches. On observe également que l'avantage hérité des parents n'est dans aucun pays vraiment inférieur à un cinquième.

Les sociétés où la mobilité intergénérationnelle est la plus faible sont celles des États-Unis, du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de la France, où chaque augmentation de 10 p. 100 des revenus parentaux implique que les revenus de leurs enfants seront supérieurs de quatre ou cinq pour cent. À l'autre extrémité se trouvent le Danemark, la Norvège, la Finlande et le Canada, où ce rapport est plus de deux fois moins important. C'est ainsi qu'au Canada, à la fin des années 1970, le revenu marchand des familles du quintile supérieur était environ 2,75 fois plus élevé que celui du quintile inférieur. La donnée 0,19 du graphique 1 indique que les revenus à l'âge adulte d'un enfant né d'une famille de la tranche supérieure seraient plus élevés d'environ 20 p. 100 par rapport à la tranche inférieure. Aux États-Unis ou au Royaume-Uni, ce rapport serait



# Égalité des chances et inégalité inter-générationnelle

## Les défis à venir

Miles Corak  
Statistique Canada

**Note du rédacteur :** Cet article, déjà paru dans une version légèrement différente, dans le numéro du 25<sup>e</sup> anniversaire d'Options politiques (mars-avril 2005), est également disponible dans le site web <www.irpp.org>.

Pour réfléchir à l'État-providence canadien, à ses réalisations passées comme aux défis à venir, j'aimerais tout d'abord évoquer la pensée d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie de 1998. Une pensée clairement résumée dans son populaire ouvrage *Development as Freedom*, qui traite surtout d'économie du développement mais dont les leçons s'appliquent à la politique sociale des pays riches comme des moins riches. Selon le grand économiste, la liberté devrait être le premier objectif et le principal moyen du développement. Toute société devrait ainsi offrir à ses citoyens la liberté de vivre en confort-mité avec leurs choix.

C'est notamment sur ce principe que s'est élaboré l'État-providence canadien, dont les débuts remontent à la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. L'accent était mis alors sur le plein emploi et la sécurité économique de ceux qui étaient sans travail pour cause de récession, de maladie ou de vieillesse. Mais on a aussi mis l'accent des cette période sur des mesures concrètes d'investissement dans le capital humain, d'abord en prolongeant les années de scolarité obligatoire, en élargissant par la suite l'accès à l'enseignement supérieur et, plus récemment, en favorisant le développement pendant la petite enfance. La pensée d'Amartya Sen réclame des décideurs qu'ils privilégient les capacités des citoyens et suppriment les obstacles à leur pleine participation sociale, de manière à leur permettre d'exploiter leurs talents et leur potentiel. En exemple des politiques sociales favorables à cet épanouissement, il cite souvent les mesures qui combattent la pauvreté, des soins de santé appropriés et un meilleur accès à l'éducation. Ce point de départ me sert à établir, avec la situation des enfants, ce qui me semble être un lien évident que ne font pas directement Amartya Sen ou d'autres. C'est ainsi qu'en analysant ce groupe bien particulier, on peut relier d'une part les concepts de liberté et de capacité et, d'autre part, les mesures concrètes et les leviers politiques qui en permettent l'expression. La liberté prend ici le sens d'accorder aux enfants la possibilité d'aller au bout de leurs talents. Dans une large mesure, il s'agit pour eux d'être libres d'exploiter pleinement leur potentiel; d'avoir, une fois adultes, une vie qui ne soit pas déterminée par leurs antécédents familiaux. Autrement dit, il s'agit de leur assurer une véritable égalité des chances.

En tant qu'économiste, j'ai tendance à considérer ces enjeux en rapport à leurs implications pour le marché du travail, bien que leur portée dépasse évidemment les questions de revenus et de salaires. Les Canadiens s'enorgueillissent souvent de vivre dans une société où les inégalités sont moins extrêmes que celles qui caractérisent leur voisin américain. Mais au-delà des inégalités observées ici et maintenant, ce texte tentera de déterminer les inégalités telles qu'elles se manifestent à travers les générations.

Sous certains aspects, une grande inégalité de revenus ne témoigne pas nécessairement de ce que Sen appelle une « non-liberté » et pourrait même être tolérée par les plus démunis. Ce serait le cas s'il y avait circulation et mobilité entre les générations, si les enfants des foyers pauvres pouvaient aspirer, une fois adultes, à des revenus aussi intéressants que ceux des foyers riches. De la même façon, le même degré d'inégalité peut avoir, ici et maintenant, des répercussions très différentes sur la cohésion sociale et

## Pays-Bas : régime d'épargne individuelle tout au long du parcours de vie

Au début de l'année 2006, le gouvernement des Pays-Bas a instauré un régime d'épargne volontaire tout au long du parcours de vie (*levensloopregeling*). Il a pour objectif principal de permettre aux travailleurs de mieux équilibrer leurs besoins en matière de temps et de revenus au cours des différentes périodes de leur vie. Bien que ce plan puisse faire partie d'une convention collective, les employés ne sont pas obligés d'y adhérer.

Grâce à ce plan, les travailleurs peuvent épargner une partie de leur salaire brut. Cette somme ne deviendra imposable qu'au moment où ils y puiseront. L'argent contenu dans le compte d'épargne peut servir à prendre différentes formes de congés non payés, par exemple prendre soins d'enfants ou de parents malades, retourner aux études, prendre une année sabbatique ou partir en préretraite. Le travailleur peut épargner au plus 210 % de son dernier salaire annuel brut.

Source : OCDE, 2005

## Conclusion

La tendance documentée par Lochead peut donner lieu à une société canadienne plus stratifiée, quoiqu'une stratification plus exacerbée n'engendre pas nécessairement un gradient de santé plus abrupt. L'inclusivité et un engagement ferme envers l'équité sont l'étendard de pays où l'espérance de vie et la qualité de vie sont élevées (Marmot, 2004).

Les options susmentionnées figurent parmi toutes celles qui s'offrent, advenant que les Canadiens décident de se doter d'une politique démographique et que cette politique intégrée des mesures pour accroître le taux de fécondité. Ces options devraient également favoriser l'émergence d'une société canadienne plus inclusive et davantage prête à investir dans tous les enfants, à répondre aux besoins des jeunes familles en milieu de travail, à valoriser les jeunes et à les aider à franchir avec succès les grandes étapes de vie. En ce sens, le Canada aura la chance d'enrichir à la fois son capital humain et son capital social, il s'agit d'une bonne chose, compte tenu des sentiments de désorientation et d'aliénation qui affligent beaucoup de jeunes à l'heure actuelle (Adams, 2003). Après tout, il s'agit de notre prochaine génération de parents.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)>.

Les notes se trouvent à la fin de cette édition.

à ce que Ranson décrit comme « un profond dilemme, à savoir que tout ce qui s'est fait jusqu'ici, aux plans structurel ou politique, pour aider les femmes à mieux concilier le travail rémunéré et les responsabilités familiales, ne fait que confirmer la notion que l'élevage des enfants est le royaume exclusif des femmes » (Ranson, 1998).

## Favoriser la traversée des grandes

étapes de vie - Dans la mesure où les jeunes de Terre-Neuve-et-Labrador tardent à quitter le domicile parental en raison de leur endettement étudiant et où le report de la paternité en Colombie-Britannique résulte, en partie, du coût élevé du logement, l'objet avoué de faciliter les étapes de vie peut exiger un amalgame de mesures stratégiques différentes, selon les régions. Le remboursement de la dette étudiante en fonction du revenu peut être plus problématique dans certaines régions, même si le développement économique et la création d'emplois réels et durables constitue la condition sine qua non d'une hausse de l'ISF dans les régions canadiennes moins fortunées. Un logement abordable peut avoir bien plus d'importance à Vancouver ou Toronto qu'ailleurs au pays, quoique les moyens à prendre pour réaliser ce but doivent être examinés de près, au risque de faire monter, par inadvertance, le prix du logement.



gains du revenu familial entre 1989 et 2001 (Sauvé, 2004), quoique ces gains semblent s'être amenuisés l'année suivante (Sauvé, 2005).

## Que peut-on faire?

Que peut-on faire en regard des taux de dépendance plus élevés découlant du « baby-boom », du prolongement de l'espérance de vie et d'un indice synthétique de fécondité (ISF) sous le seuil de remplacement? Trois possibilités s'offrent : accepter la forte probabilité d'un niveau de vie inférieur (si la productivité accrue de chaque travailleur n'arrive pas à compenser une main-d'œuvre proportionnellement plus petite); favoriser l'immigration économique en vue de remplacer les travailleurs qui prendront leur retraite au cours de la prochaine décennie; différer la transition vers la retraite adopter des politiques sociales pour renverser le déclin de l'ISF (Bongaarts). La concrétisation de ces scénarios doit faire l'objet d'un débat entourant les mérites d'une « politique démographique canadienne » et mener à un consensus quelconque quant à la taille voulue de la population et les stratégies à prendre pour y parvenir.

Au Québec, l'Allocation pour nouveau-nés (en vigueur de 1988 à 1997) semble avoir eu plus d'effet sur la naissance du troisième enfant que sur celle du premier enfant (Duclos et coll., 2001). On ne sait pas au juste dans quelle mesure la baisse de fécondité au Canada est attribuable à l'absence d'une première naissance (c'est-à-dire la décision des femmes de ne pas avoir d'enfants) plutôt qu'à l'absence d'une troisième naissance ou de la naissance d'enfants de rang supérieur. La Suède (voir l'encadré 3) (Grant et coll., 2004) et la France ont aussi découvert que les mesures d'incitation faisaient augmenter le taux de fécondité; il semblerait que l'impact sur la parité ait

été semblable au Québec.

Au Canada, alors que les probabilités d'avoir un deuxième et un troisième enfant sont demeurées stables au fil du temps, celle d'en avoir un s'est avérée plus volatile. Dans une large mesure, la documentation tend à ignorer les familles sans enfants. Il importe d'étudier en quoi des facteurs comme l'infertilité et les caractéristiques socio-économiques des couples sans enfants (y compris la mesure dans laquelle les personnes en âge de procréer se retrouvent entre deux relations ou dans des unions instables) peuvent expliquer « l'absence » du premier enfant.

## Comment faire?

Les données probantes le confirment, même si l'application d'une mesure unique n'affecte pas la fécondité, l'adoption d'une série de mesures concurrentes peut certes avoir un effet (Caldwell et coll., 2002). Il appert que les politiques sociales et les cultures institutionnelles favorables au capital social ont aussi des incidences positives sur le développement du capital humain. Au moment d'engager un débat sur les mérites d'une politique démographique, il importe d'examiner les options suivantes :

## Repenser les objectifs – Il est parait-il

du revenu en fonction des besoins économiques; cela dit, les besoins ne sont pas tous d'ordre économique. À titre d'exemple, les programmes de développement de la petite enfance devraient être plus accessibles à la population puisque les enfants aptes à profiter de cette riche expérience dans la petite enfance ne viennent pas tous de familles économiquement défavorisées (McCain et Mustard, 1999). En outre, avant que le programme des allocations familiales du Canada ne devienne un programme

de prestations pour enfants tributaire du revenu, il avait une valeur économique supérieure à sa valeur économique. Aux yeux des Canadiens, il démontrait en quoi la société canadienne valorise ses enfants et tient à assurer leur bien-être.

## Prendre en compte les questions

### d'égalité entre les générations – En

vue d'aider les jeunes à franchir les premières étapes de vie pour devenir des parents, s'ils le désirent, la société canadienne doit trouver de meilleures façons de leur transférer des ressources. Ceci devrait résulter en une période de productivité plus longue, à savoir que la force ouvrière prendra sa retraite plus tard que plus tôt dans la vie. Dans les années 1980, le Canada a démontré qu'il était possible de contrer la prévalence de la pauvreté chez les aînés en optant pour de plus gros transferts intergénérationnels; il devrait être possible de répondre de la même façon aux besoins des jeunes Canadiens.

## Faciliter la conciliation entre le

### travail et la vie privée – La récente

entente Canada-Québec visant à dissocier les congés parentaux de l'accès des travailleurs autonomes à de tels congés illustre bien les mesures novatrices qu'on peut engager dans le cadre de ces programmes. Mais le secteur public ne doit pas être le seul agent de changement. Au fur et à mesure que la retraite imminente des « baby-boomers » et leur exode de la population active exercent des pressions sur les employeurs et que le recrutement et le maintien en poste des jeunes travailleurs prennent une importance cruciale, il y a fort à parier que les pratiques exemplaires de conciliation vie personnelle-vie professionnelle susciteront de plus en plus d'intérêt. Dans ce contexte, les secteurs public et privé devront être plus sensibles que jamais

## Étude de cas : la Suède

Au cours des dernières décennies, le taux de fécondité de la Suède a tellement fluctué que les démographes ont comparé ses tendances en matière de procréation à des montagnes russes. L'indice synthétique de fécondité (ISF) a atteint son plus bas niveau (1,6) à la fin des années 1970. En 1985, le pays vivait un « baby-boom » et, en 1990, l'ISF franchissait le seuil de remplacement (2,14 enfants par femme). En 1999, l'ISF descendait pour atteindre 1,52 alors qu'en 2002, il grimpait à nouveau jusqu'à 1,65.

La hausse de l'ISF suédois dans les années 1980 tenait à l'adoption de politiques sociales favorables aux mères travailleuses centrées sur le revenu garanti et sur l'amélioration des conditions d'emploi (y compris des garderies universelles de haute qualité subventionnées par l'État), jumelées à de bonnes conditions économiques assorties d'un faible taux de chômage. Le resserment de certaines de ces politiques sociales dans les années 1990 allait entraîner une dégringolade de l'ISF, alors que leur rétablissement partiel subséquent donnait lieu à un certain regain.

L'expérience suédoise nous apprend que l'ISF est sensible à la présence ou l'absence de politiques favorables à la famille et aux conjonctures économiques prédominantes.

Puisque le marché du travail offre plus de possibilités aux femmes diplômées d'une université, ces dernières ont tendance à avoir moins d'enfants que les femmes moins éduquées (Milligan, 2004). Les coûts de substitution liés au fait d'avoir des enfants sont plus élevés dans le cas des Canadiennes diplômées en couple, car leurs heures et semaines de travail tendent à être plus longues et leur salaire plus élevé que ceux de leurs homologues moins éduqués. Chez les hommes canadiens, une scolarité plus poussée a pour effet de retarder la paternité mais, quand d'autres facteurs ont été pris en compte, il apparaît qu'un revenu plus élevé favorise la paternité parce que la mise en couple survient plus tôt (Ravanera et Rajulton, 2004a).

La figure 3 confirme l'association entre l'emploi et la fécondité : dans une large mesure, les bébés naissent là où se trouvent les emplois (Tudiver et Senzilet, 2005). Cela n'explique cependant pas pourquoi la fécondité

de la Colombie-Britannique est presque aussi basse que celle de Terre-Neuve-et-Labrador, et n'indique pas quelles grandes étapes de vie sont reportées et pour quelles raisons. Mais compte tenu du fait que Terre-Neuve-et-Labrador affiche le niveau d'endettement étudiant le plus élevé au pays et que les dettes hypothécaires sont les plus fortes en Colombie-Britannique (Statistique Canada, 1999), il y a fort à parier qu'à Terre-Neuve, les dettes et la pénurie de bons emplois encouragent les gens à rester plus longtemps chez leurs parents alors que sur la côte ouest, le coût fort élevé des maisons incite à remettre à plus tard la paternité. Même s'il importe de poursuivre les recherches pour faire la lumière sur les entraves aux grandes étapes de vie, il est clair que la situation diffère d'une région à l'autre.

Les frais de logement, la poursuite des études supérieures, le service de la dette étudiante, l'expérience sentimentale qui précède la fondation du

couple et la pénurie d'emplois intéressants contribuent tous à expliquer, dans une certaine mesure, pourquoi les gens tardent autant à quitter le domicile parental, clairement une grande étape menant à la vie adulte et à l'autonomie. En 2001, 41,1 p. 100 des Canadiens de 20 à 29 ans vivaient encore chez leurs parents, comparativement à 27,5 p. 100 vingt ans auparavant. En Europe, l'âge moyen auquel les jeunes quittent le domicile familial varie selon les pays, de 20 ans en Suède à la mi-vingtaine en Italie et en Espagne. Il semblerait qu'il soit plus facile de quitter le foyer paternel dans des pays comme la Suède, où les jeunes profitent davantage des transferts sociaux.

### Économie et revenu

En 1971, 44 p. 100 seulement des familles bénéficiaient de deux revenus mais en 2000, 62 p. 100 des familles déclaraient deux salaires (Institut Vanier de la famille, 2004). Une étude sur les couples canadiens menée entre 1980 et 2000 (quand l'homme avait entre 25 et 54 ans) a démontré que le revenu annuel moyen des hommes avait augmenté de 2 p. 100, en dollars constants, alors que leur revenu annuel médian avait diminué de 6 p. 100 (Morissette et Johnson, 2004), ce qui porte à croire que la plupart de ces hommes ont subi des pertes de revenu annuel au fil des ans. Les hommes de 35 à 44 ans avec un diplôme universitaire mariés à des femmes diplômées d'une université étaient les grands gagnants, alors que les hommes de toutes catégories ayant, au plus, un diplôme d'études secondaires étaient les grands perdants au plan financier.

La participation accrue des femmes chets de famille monoparentale à la population active a donné lieu à certains des plus forts pourcentages de



2005), une détérioration du niveau de vie et un appauvrissement de l'assiette fiscale qui ne suffirait plus à financer les grands programmes sociaux comme le régime de soins de santé universel (Hogan, 2001). Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'un des effets les plus percutants du report de la reproduction sur la population est notamment les disparités croissantes entre la situation économique et le niveau d'éducation des nouveaux parents « jeunes » et « moins jeunes ». Ces écarts économiques pourraient donner lieu à une plus grande stratification de la société canadienne, une situation susceptible d'altérer le gradient de santé.

## Que camoufle un tel problème?

### Première et seconde transitions démographiques

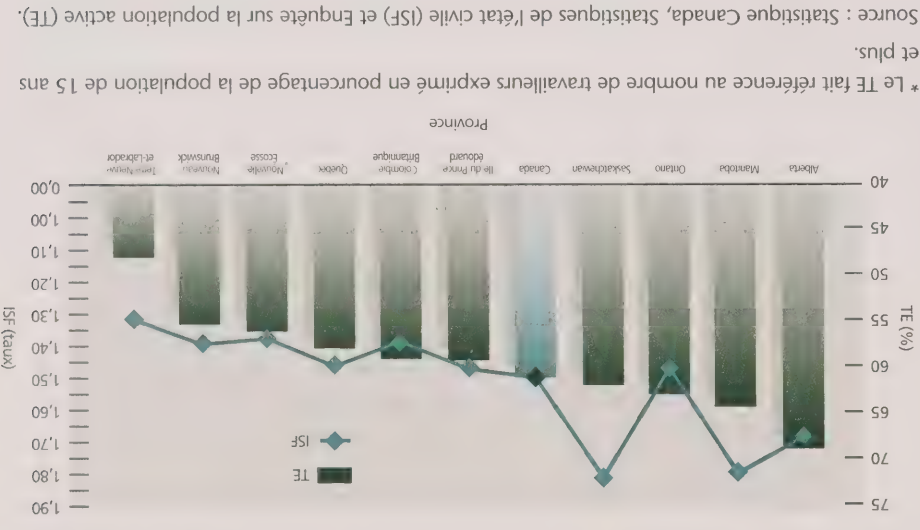
Le changement économique était au cœur de la première transition démographique. L'indice synthétique de fécondité (ISF) chutait, passant de 6,6 enfants par femme, en 1851, période où le Canada était surtout une société agricole, pour atteindre 4,6 en 1901, période où les gens ont commencé à quitter la campagne vers la ville, en quête d'opportunités économiques. En 1921, suivant la législation sur la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans et l'adoption de lois sur le travail des enfants, l'ISF baissait à 3,5 enfants par femme (Milan, 2000). Il est clair que les enfants n'avaient plus autant de valeur économique aux yeux de l'unité familiale (Beaujot, 2004). La seconde transition correspond à l'époque où les femmes ont commencé à revendiquer un rôle plus actif dans la société et se sont mon-

très moins enclines à élever de grosses familles. Deux facteurs ont alimenté cette tendance, soit les possibilités de plus en plus grandes qui s'offraient aux femmes d'accéder aux études supérieures et d'avoir une carrière, et le coût croissant qu'il y avait à élever et éduquer les enfants (Kavanera et Rajulton, 2004). Plusieurs de nos institutions et politiques sociales ne sont pas encore pleinement ajustées aux transitions démographiques; de fait, nous n'avons pas encore vécu une « transition institutionnelle » semblable à l'introduction du système d'éducation public. Une telle transition aiderait à garantir que la répartition des coûts de la formation du capital humain entre les familles et la société prenne en compte nos aspirations et besoins sociaux et reflète les coûts (et coûts de substitution) liés aux enfants. L'âge parental à l'arrivée du premier enfant s'explique par le nombre de transitions à franchir au fil de la vie

### Entraves liées aux parcours de vie

et par le moment où ces transitions surviennent. Entre les deux guerres mondiales, les étapes menant à la vie adulte et au statut de parent – terminer ses études, faire son entrée sur le marché du travail, quitter le foyer paternel, créer une union et fonder une famille – étaient comprises en une période de temps relativement courte. De nos jours, les grandes étapes de vie peuvent être plus nombreuses et les trajectoires – c'est-à-dire quelle étape se présente avant quelle autre – plus variées, compte tenu des exigences éducatives de plus en plus grandes et de la tendance à vivre plusieurs relations avant de créer une union durable. Ces étapes peuvent durer plus longtemps, particulièrement (préférence normative) l'impératif de trouver un bon emploi avant d'établir une solide relation de couple. Chez les femmes, les études supérieures, les aspirations professionnelles et l'incapacité trop fréquente de concilier efficacement le travail et la vie privée entravent la constitution des familles (Tudiver, 2005).

## GRAPHIQUE 3 Liens entre les taux d'emploi (TE) provinciaux\* (2001) et les indices synthétique de fécondité (ISF) provinciaux (2002)



## Études connexes : État de santé et rendement scolaire des enfants du Manitoba

Les résultats préliminaires indiquent que la grande majorité des bébés nés de familles de Winnipeg où la mère était adolescente à l'accouchement du premier enfant avaient un poids normal à la naissance. Par contre, au cours de sa première année de vie, l'enfant était en moins bonne santé (selon les taux d'hospitalisation) que celui né de mères âgées de 20 à 24 à l'accouchement du premier enfant. En outre, les enfants nés de mères de 20 à 24 ans affichaient un taux d'hospitalisation plus élevé que celui d'enfants nés de mères de 25 ans et plus. Au plan du rendement scolaire, les enfants dont la mère était adolescente au moment d'accoucher du premier enfant avaient moins tendance à réussir à temps les tests normalisés de 3<sup>e</sup> année et de 12<sup>e</sup> année que les autres enfants. Ils étaient également plus susceptibles de décrocher de l'école ou d'avoir un retard scolaire d'un an au moins.

En général, les enfants de familles bénéficiant de l'aide sociale en 2001 avaient un poids normal à la naissance mais leur état de santé était moins bon pendant la première année de vie. En outre, le lien entre le statut socioéconomique et le rendement scolaire était fort, les enfants des familles bénéficiaires de l'aide sociale ayant un rendement inférieur à celui des autres enfants, même lorsqu'on comparait leur rendement à celui d'autres enfants, le rendement s'améliorant au fur et à mesure que le statut socioéconomique s'élevait.

En 2001, ce sont les familles où la mère était adolescente au moment d'accoucher du premier enfant qui tendaient le plus à bénéficier de l'aide sociale, même si jusqu'à 20 ans s'étaient écoulés depuis la naissance du premier enfant. En outre, les études indiquent que le fait de reporter la procréation à l'âge adulte pourrait ne pas suffire à empêcher un faible revenu familial – les femmes ayant reporté la procréation jusqu'à l'âge de 20 à 24 ans tendaient plus, elles aussi, à bénéficier de l'aide sociale en 2001 que les femmes ayant reporté la procréation jusqu'à 25 ans ou plus. On ne sait toujours pas si devenir mère à un jeune âge constitue un facteur de risque de faible revenu ou un symptôme de faible revenu. Les chercheurs du CMPS poursuivent leurs recherches en ce sens.

Favoriseront le sain développement des enfants.

Dans le cadre d'une étude actuelle menée au Centre manitobain sur les politiques de santé (CMPS), les chercheurs utilisent des données longitudinales en vue de déterminer en quoi l'état de santé et le rendement scolaire des enfants varient en fonction de leur statut socioéconomique.

tion de l'âge de la mère à l'accouchement du premier enfant et du fait que la famille était ou non bénéficiaire de l'aide sociale en 2001. Les résultats préliminaires indiquent que le fait de reporter la procréation à l'âge adulte pourrait ne pas suffire à empêcher un faible revenu familial<sup>6</sup>. Veuillez vous référer l'encadré ci-dessus pour de plus amples informations sur cette recherche importante.

## Pourquoi s'inquiéter?

Il serait cependant faux de tenir pour acquis qu'il existe un rapport mécanique entre le statut économique des familles et le sain développement des enfants. De nombreuses études menées dans le sillon de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) démontrent que le revenu ne constitue qu'un facteur parmi d'autres affectant la santé et le sain développement des enfants. D'autres facteurs, y compris les compétences parentales, ne varient pas nécessairement selon l'âge, le niveau de scolarisation ou le revenu (McCain et Mustard, 1999).

Les résultats de l'Enquête sociale générale sur l'emploi du temps de 1998 révèlent que près de la moitié des mères mariées avec des enfants de moins de 5 ans qui travaillent à temps plein se sentent très stressées par leurs contraintes de temps. L'ampleur et les répercussions de ces contraintes sur la santé des parents et des enfants sont encore mal comprises; il se pourrait que la « pauvreté de temps » affecte de façon disproportionnée les mères plus âgées ou plus jeunes. En ce sens, d'autres études à ce sujet sont requises sur l'âge de la procréation, ses effets sur la santé des parents et des enfants, et l'influence possible de ce facteur au niveau des familles et des enfants vulnérables.



## Nouveaux parents : Quelques comparaisons

**Niveau de scolarisation** – En 1971, le niveau d'éducation de 61 p. 100 des mères et pères n'atteignait pas la 12<sup>e</sup> année au moment de la naissance de leur premier enfant. En 1996, seulement 21 p. 100 des mères et 23 p. 100 des pères n'avaient pas terminé leur 12<sup>e</sup> année. On observe aussi des gains au niveau post-secondaire. Entre 1971 et 1996, le pourcentage de mères primaires détentrices d'un diplôme universitaire a augmenté, passant de 4 p. 100 à 18 p. 100; chez les nouveaux pères, il est passé de 11 p. 100 à 20 p. 100.

**Activités professionnelles** – Compte tenu de la hausse du taux d'emploi chez les mères, la plupart des couples actuels réunissent des conjoints qui travaillent tous deux au moment de la naissance du premier enfant (72 p. 100 en 1996, comparativement à 44 p. 100 en 1971). Plusieurs occupent un emploi à temps plein toute l'année.

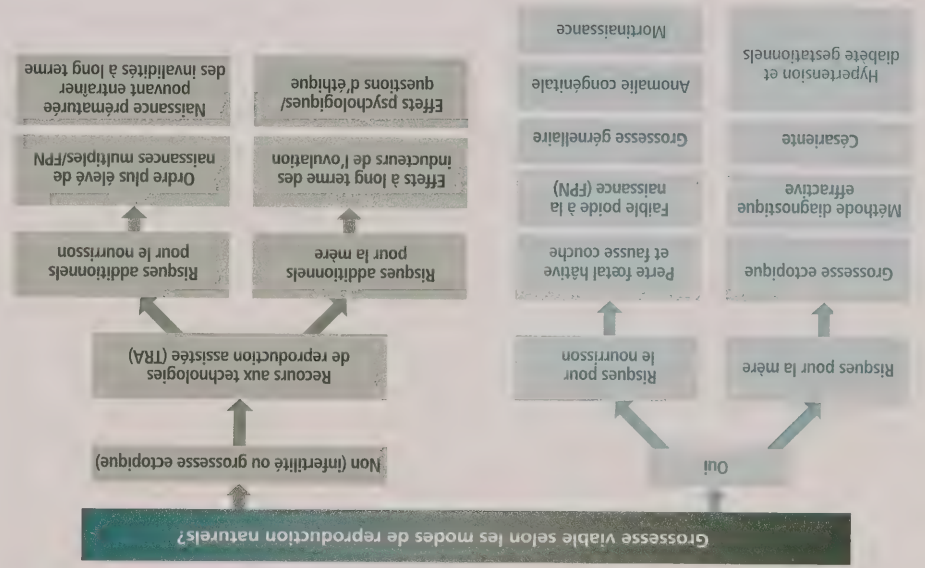
**Revenu familial** – Mesuré en dollars constants de 1998, le revenu familial total moyen des nouveaux parents (après les transferts) a augmenté de 14 400 \$ entre 1970 et 1995 (passant de 36 600 \$ à 51 000 \$).

la figure 1 (Senzilet et coll., 2005). En outre, certaines études ont démontré que certains facteurs constituent des sources de stress uniques chez les mères plus âgées, y compris leur perception des risques biophysiques liés à la grossesse et leurs attentes face à la maternité, ce qui peut affecter leur transition harmonieuse vers l'état de parent (Windridge et Berryman, 1999) et confirme que ces femmes tendent à franchir l'étape de femme sans enfant à mère différemment des jeunes femmes qui accouchent d'un premier enfant. Le dépistage précoc pour identifier les mères plus âgées qui ont des attentes élevées face à la maternité, qui sont insatisfaites de leur rôle de parent et qui ne peuvent compter sur des réseaux d'appui social adéquats permettrait d'intervenir efficacement auprès de ces femmes (Reece, 1993). Quoique moins nombreux qu'auparavant, les parents plus jeunes ont un niveau de scolarisation et des taux d'emploi et de revenu nettement inférieurs à ceux des parents ayant reporté la naissance du premier enfant. (Voir l'encadré ci-contre). Cet écart dans les revenus des parents jeunes et moins jeunes au fil du temps est illustré à la figure 2, qui compare le revenu familial total moyen (après les transferts) de parents de divers groupes d'âge par rapport au revenu moyen général (Lochhead, 2005). (Ces données s'appliquent uniquement aux familles bi-parentales). En 1971, le revenu médian des familles bi-parentales dont l'enfant le plus âgé n'avait pas encore 6 ans s'établissait à 35 905 \$ (en dollars constants de 1998), alors que le revenu moyen de familles bi-parentales avec une mère de moins de 25 ans était de 3 800 \$ inférieur. Par contre, le revenu moyen des familles où la mère avait 35 ans ou plus atteignait 43 230 \$, dépassant d'un peu plus de 7 000 \$ le revenu général médian. Somme toute, on peut dire qu'en 1971, les nouveaux parents plus jeunes n'étaient pas aussi financièrement à l'aise que les nouveaux parents plus âgés, comparative-ment au niveau médian. On constate cependant un écart de plus en plus grand dans les revenus au fil des années (voir figure 2). En 1996, le revenu médian des familles bi-parentales dont l'enfant le plus âgé avait 5 ans ou moins avait augmenté pour atteindre 50 976 \$ (en dollars constants de 1998). Cette même année, le revenu familial moyen indexé diminuait pour s'établir à un peu moins de 30 000 \$ pour les parents plus jeunes. Par conséquent, le revenu moyen des parents plus jeunes était de 21 000 \$ inférieur au salaire médian, comparativement au revenu moyen des parents plus âgés, qui était de 19 000 \$ supérieur au salaire médian. Reste à savoir si cet écart croissant dans les revenus constitue un facteur clé en matière de santé et pour la société.

Il faut prendre en compte les données sur l'écart socioéconomique grandissant entre nouveaux parents à la lumière des études qui s'intéressent aux liens entre la santé et les facteurs socioéconomiques. L'un des concepts courants en analyse de santé est celui de « gradient », soit une association positive reconnue entre le statut socioéconomique (SSE) et l'état de santé d'une population. Les études sur les écarts de santé au sein de la société abondent; elles tendent à confirmer que chaque niveau de la hiérarchie sociale jouit d'une meilleure santé que le niveau précédent<sup>5</sup>. C'est pourquoi la tendance à protéger à un âge plus avancé – dans la mesure où cette situation s'apparente à un revenu, à un niveau de scolarisation et à un taux d'emploi supérieurs – peut s'avérer avantageuse pour les parents comme pour les enfants. Par conséquent, une tendance susceptible d'avoir des effets néfastes sur la santé physique peut aussi entraîner des avantages socioéconomiques qui, à leur tour,

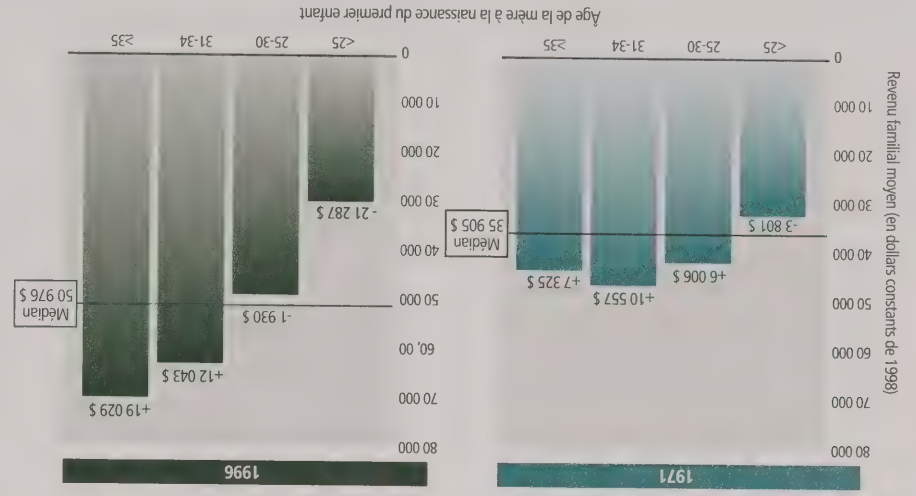
## GRAPHIQUE 1

### Risques pour la mère et le fœtus liés à la grossesse à un âge plus avancé



## GRAPHIQUE 2

### Écart entre le revenu moyen et le revenu médian des familles avec deux parents qui travaillent, selon l'âge de la mère à la naissance du premier enfant, Canada, 1971 et 1996\*



\*Ces données s'appliquent aux familles avec deux parents dont l'enfant aîné est âgé de 0 à 5 ans. On mesure le revenu moyen et le revenu médian des familles où les deux parents travaillent en dollars constants de 1998.

Source : Statistique Canada, Statistiques de l'état civil, Données censitaires de Statistique Canada.

## Nouveaux parents : Écart croissant dans les revenus

On note un lien entre la tendance à reporter la naissance du premier enfant et les risques de santé accrus auxquels s'expose les mères et leurs bébés. Les risques pour la santé physique pour les deux sont décrits à

## Autres étapes reportées

Chez les femmes comme chez les hommes, le report de la reproduction est associé à d'autres étapes qui suivent plus tardivement, y compris l'âge médian plus avancé auquel les gens quittent le foyer parental, commencent à travailler, optent pour la cohabitation ou se marient pour la première fois. Outre les variantes relatives au sexe, le « sentier menant à l'âge adulte » varie en fonction des groupes socioéconomiques, des expériences et possibilités éducatives, du travail rémunéré et de la situation financière familiale (Ravanera et Rajulton, 2004a, b).

La tendance à avoir des enfants plus tard dans la vie est aussi présente, à un moindre degré, chez les hommes. À titre d'exemple, l'âge médian des nouveaux pères a augmenté, passant de 28,1 années chez les hommes nés entre 1922 et 1940 à 29,6 ans chez les hommes nés entre 1941 et 1960, puis à 31,7 ans chez ceux nés entre 1961 et 1980 (Ravanera et Rajulton, 2004a). Puisque dans le passé, les études sur la reproduction, les politiques et les interventions cliniques visaient surtout les femmes, les effets du report de la paternité sur la santé et sur la société ont attiré peu d'attention (Sipos et coll., 2004).

femmes de 30 à 44 ans a augmenté depuis la fin des années 1970, alors que celui des femmes de moins de 30 ans, y compris les adolescentes, a diminué.



# Les implications du report de la reproduction et de la faible fécondité sur les politiques de planification

Mark Wheeler  
Santé Canada

Clarence Lochhead  
Centre syndical et patronal  
du Canada

Sari Tudiver  
Santé Canada

Mark Wheeler  
est directeur adjoint  
de la Division des politiques  
à la Direction générale de la politique  
de la santé de Santé Canada.

Clarence Lochhead  
est chercheur principal  
au Centre syndical et patronal du Canada  
et ancien conseiller à Santé Canada.

Sari Tudiver  
est analyste principale des politiques  
au Bureau pour la santé des femmes  
et l'analyse comparative entre les sexes  
à Santé Canada.

## Introduction

Les Canadiens ont de moins en moins d'enfants et se reproduisent à un âge plus avancé que jamais auparavant. Les tendances en matière de fécondité qui se dessinent au Canada et dans d'autres pays industrialisés sont à l'image des profond bouleversements qui secouent la société depuis une quarantaine d'années. Le Bulletin de recherche sur les politiques de santé de Santé Canada numéro 10 (mai 2005) intitulé « Les fluctuations du taux de fécondité : Incidences et tendances » auquel cet article est adapté, examine la dynamique complexe qui se trame derrière ces tendances, comme les changements affectant les structures familiales, les rôles dévolus aux sexes et les grandes étapes de vie.

Les études sur le report de la procréation commandées par Santé Canada révèlent que l'écart entre le statut socioéconomique de nouveaux parents plus âgés et leurs homologues plus jeunes s'est élargi. Même si la procréation à un âge plus avancé pose plus de dangers pour la santé de la mère et de l'enfant, le statut socioéconomique constitue un déterminant clé de la santé et doit être pris en compte dans les études sur la fécondité.

On note la nécessité de discuter et de débattre des implications soulevées par ces études et de l'importance de mener d'autres recherches pour arriver à mieux comprendre les facteurs qui sous-tendent les choix de reproduction, à la fois des femmes et des hommes. Sous l'angle des politiques sociales, il y aurait lieu d'orienter les efforts vers la modification des facteurs qui influencent ces tendances pour réduire ou éliminer les désavantages qui y sont associés. En facilitant le débat sur une éventuelle politique démographique au Canada, cet

article met en lumière plusieurs options stratégiques qui méritent d'être explorées.

## Coup d'œil aux grandes tendances

### Taux de fécondité à la baisse

L'indice synthétique de fécondité (ISF) du Canada est en baisse depuis plus d'un siècle. En quarante ans, l'ISF canadien a chuté, passant de 3,94 en 1959 à 1,50 en 2002, en deça du niveau de fécondité de remplacement de 2,1 (Statistique Canada, 2004).

La chute de la fécondité témoigne d'une tendance mondiale. Au Canada, les taux de fécondité s'inscrivent entre ceux de pays à « faible fécondité » comme l'Irlande et de pays à « très faible fécondité » comme l'Italie, la Grèce et le Japon<sup>2</sup>.

Les raisons pour lesquelles le Canada et plusieurs autres pays hautement industrialisés se situent sous le seuil de fécondité de remplacement des générations alimentent le débat et intéressent grandement les décideurs, compte tenu des effets économiques et sociaux d'une société vieillissante<sup>3</sup>. La faiblesse de l'ISF semble à contre-courant des désirs et attentes d'un grand nombre de Canadiens et de Canadiennes, qui manifestent le désir d'avoir deux enfants ou plus (Dupuis, 1998; Beaujot et Muhammad, 2004).

## Report de naissance du premier enfant chez les femmes et les hommes

On constate qu'en général, les Canadiennes et les Canadiens tendent à avoir leurs enfants plus tard dans la vie. Entre 1976 et 2002, l'âge moyen d'enfant est passé de 23,4 ans à 27,7 ans (Beaujot, 2004); la proportion de nouvelles mères âgées de 30 ans et plus est passée de 9 p. 100 à 34 p. 100<sup>4</sup>. Le taux de fécondité selon l'âge des

## Sources des données et définitions

Le cycle 16 de l'Enquête sociale générale de 2002 de Statistique Canada portait plus particulièrement sur le soutien social et le vieillissement. On a recueilli de l'information auprès d'un échantillon de près de 25 000 personnes de 45 ans et plus ne résidant pas dans des établissements et provenant des 10 provinces du pays. Sauf indication contraire, tous les résultats dont il est question dans le document proviennent de cette enquête.

L'enquête portait sur le soutien social apporté aux personnes âgées et la retraite. Elle comportait des questions sur l'aide fournie et reçue, plus particulièrement sur les soins reçus par les aînés, ainsi que des questions liées au passage à la retraite.

**Personne recevant des soins** : Personnes de 65 ans et plus ayant reçu des soins, professionnels et non professionnels, en raison d'un problème de santé de longue durée ou d'une limitation d'activité au cours des 12 mois précédents.

**Aidant** : Les Canadiens de 45 ans et plus qui ont prodigué des soins à au moins une personne âgée ayant un problème de santé de longue durée ou une limitation d'activité au cours des 12 mois précédents.

**Aidant naturel** : Un membre de la famille ou un ami qui prodigue des soins sans rémunération à une personne âgée ayant un problème de santé de longue durée ou une limitation d'activité.

**Génération sandwich** : Les Canadiens de 45 à 64 ans qui ont des enfants de moins de 18 ans habitant à la maison et qui dispensent des soins à au moins une personne âgée ayant un problème de santé de longue durée ou une limitation d'activité.

et familiales est un sujet de préoccupation pour un grand nombre. Dans certains cas, les travailleurs doivent diminuer leur nombre d'heures de travail pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités en prestation de soins, ce qui entraîne des coûts sur les plans social, financier et santé. Malgré cela, les aidants disent que le fait de prodiguer des soins renforce les relations et leur permet de rendre un peu de ce que la vie leur a donné. Le dossier des aidants constitue à l'heure actuelle une priorité au Canada. Les politiques sociales devront être fondées sur un ensemble adéquat de mesures visant à permettre aux aidants qui ont un emploi de concilier responsabilités professionnelles et familiales. Les données sont limitées puisqu'elles ne portent que sur les aidants de 45 ans et plus. Les mesures jugées utiles par ces derniers

nous offrent néanmoins un point de départ pour l'élaboration de politiques. En plus de reconnaître le rôle des aidants dans la famille, la collectivité et la société en général, des mesures pour leur venir en aide leur permettent également de contribuer à l'économie et à la société.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)>.

Les notes se trouvent à la fin de cette édition.



## Les membres de la génération « sandwich » ayant un travail rémunéré

que le revenu de la famille ne soit pas trop touché. Cette explication est très plausible puisque plus de 90 % des aidants de la génération sandwich sont mariés ou vivent en union de fait. Des recherches plus poussées sont toutefois nécessaires pour pouvoir établir ce lien.

Sur le sujet des mesures qui pourraient leur faciliter la tâche, légèrement plus de la moitié des travailleurs canadiens de la génération sandwich mentionnent un répit de temps à autre comparativement à un peu moins de la moitié de tous les aidants qui ont un emploi rémunéré (48,6 %). On peut le comprendre, puisque les membres de la génération sandwich doivent arriver à concilier les soins aux enfants et aux personnes âgées avec leurs obligations professionnelles. Près de deux sur cinq indiquent que de l'information sur la prestation de soins et les maladies, les services de counselling seraient utiles. Lorsque l'on regroupe tous les aidants, l'information et les services de counselling sont mentionnés dans des proportions à peu près égales. Proportionnellement, un pourcentage plus élevé des membres de la génération sandwich (46,1 %) disent que des horaires de travail ou d'études simplifient leur facilité à accomplir la tâche comparativement à l'ensemble des aidants (40,7 %). De même, un plus grand pourcentage de membres de la génération financière comparativement le besoin d'une compensation financière mentionnent à l'ensemble des aidants (37 % par rapport à 35,3 %). Il semblerait donc que le fardeau des Canadiens de la génération sandwich soit un peu plus lourd que celui des autres aidants et que les facteurs temps et finances soient plus importants pour eux.

cependant les facteurs temps et compensation financière qui sont les plus importants.

Les conséquences de la prestation de soins sur l'emploi, la situation financière, la santé et les activités sociales sont plus marquées chez les femmes que chez les hommes. Les conséquences sont également plus grandes chez une proportion légèrement plus forte de travailleurs d'âge intermédiaire comparativement aux travailleurs plus âgés qui approchent l'âge habituel de la retraite. Comme une majorité des aidants naturels ont un emploi rémunéré, la question de la conciliation des responsabilités professionnelles

L'expression *génération sandwich* désigne les personnes qui doivent s'occuper à la fois de personnes âgées et de leurs enfants. Selon l'ESG de 2002, la génération sandwich – définie ici comme les Canadiens de 45 à 64 ans qui fournissent des soins informels à une personne âgée et ont des enfants (de moins de 18 ans) à la maison – représente un peu plus d'un aidant naturel sur quatre ayant un travail rémunéré. Cette génération est constituée d'hommes à plus de 50 %. Si ces chiffres peuvent sembler un peu étonnants à première vue, ils s'expliquent par le fait que les femmes ont tendance à être plus jeunes lorsque les enfants arrivent. Lorsque ces dernières atteignent l'âge de 45 ans, la probabilité que leurs enfants soient déjà de jeunes adultes et aient quitté la maison est plus forte.

On a posé des questions aux répondants pour déterminer les conséquences de la prestation des soins sur l'emploi, la situation financière et les activités sociales.<sup>13</sup> Les dépenses supplémentaires constituent la conséquence citée le plus fréquemment par les travailleurs canadiens de la génération sandwich. Près de deux personnes sur cinq dans ce groupe indiquent avoir dû assumer des dépenses supplémentaires en raison de la prestation de soins. Environ 20 % signalent un changement de leur horaire de travail, mais seulement 17 % une diminution du nombre d'heures travaillées et 13 % une diminution du revenu. Même si les dépenses supplémentaires constituent une préoccupation, la majorité des aidants ne voient pas diminuer leur revenu. Cela laisse supposer que certaines familles canadiennes arrivent à trouver des arrangements financiers qui leur évitent de voir baisser leur revenu. Ainsi, les aidants naturels peuvent s'organiser pour que l'un des conjoints continue de travailler de manière à ce

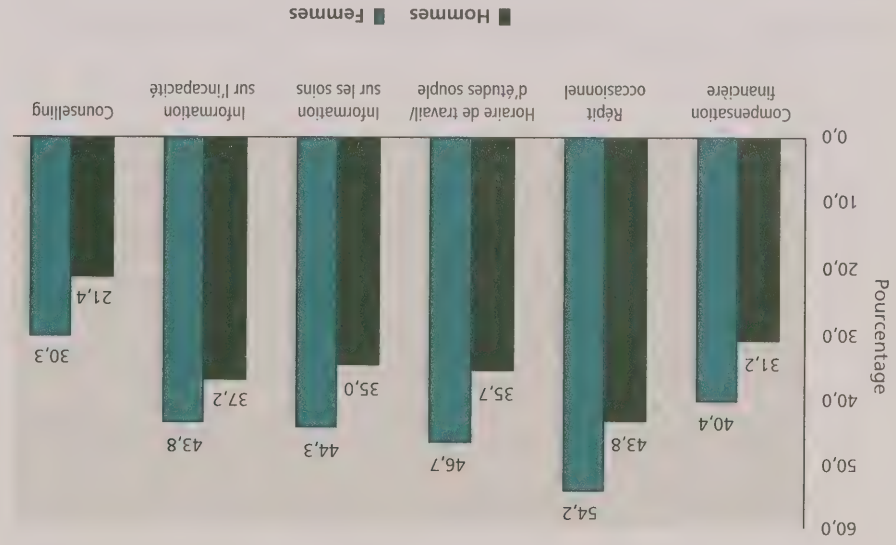
## Conclusions

Aujourd'hui, au Canada, les soins aux personnes âgées ayant des problèmes de santé de longue durée ou des limitations d'activité sont plus souvent prodigués par des membres de la famille ou des amis que par des employés rémunérés à cette fin ou des organismes. De plus, la majorité de ces aidants ont également un travail rémunéré et environ le quart ont aussi des enfants de moins de 18 ans à la maison, soit la génération sandwich. Selon l'Enquête sociale générale de 2002, la prestation de soins à des conséquences sur la situation financière,

les activités sociales et la santé des aidants naturels qui ont un emploi rémunéré, y compris les membres de la génération sandwich. Il semblerait qu'il en découle des contraintes sur les plans de l'emploi, de la situation financière et des activités sociales pour un bon nombre d'entre eux. Un nombre proportionnellement plus élevé d'aidants signalent des contraintes de temps par opposition à des contraintes financières. En fait, lorsqu'on leur demande ce qui leur faciliterait le plus la tâche, les aidants disent souhaiter avoir un répit de temps à autre. Chez les Canadiens de la génération sandwich, ce sont

GRAPHIQUE 2

Mesures qui faciliteraient la prestation de soins



Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale de 2002.

Répercussions pour les politiques

Les résultats de la recherche indiquent que la prestation de soins crée des contraintes financières et des contraintes de temps pour les aidants qui ont un travail. Les contraintes financières sont plus marquées chez les membres de la génération sandwich que chez les aidants qui n'ont pas d'enfants de moins de 18 ans à la maison, probablement parce qu'ils doivent aussi s'occuper des enfants. Par conséquent, les membres de la génération sandwich sont proportionnellement plus nombreux à souhaiter une compensation financière.

Globalement, les aidants naturels qui ont un emploi estiment qu'un répit de temps à autre, des horaires de travail souples et de l'information sont les

mesures qui leur faciliteraient le plus la tâche. On peut donc en déduire que des services de relève assurant un certain répit de la prestation de soins, des modalités de travail flexibles et une information facilement accessible contribueraient beaucoup à aider les personnes qui produisent des soins à un membre de la famille ou à un ami âgé alors qu'elles ont également un emploi rémunéré.

L'élaboration de mesures adéquates exige que l'on détermine quels sont les groupes de la population qui risquent de mettre en péril leur revenu ou leur bien-être parce qu'ils fournissent des soins à des personnes âgées. Une étude récente fondée sur l'ESG de 2002 montre lesquels parmi les aidants ayant un emploi rémunéré sont les plus susceptibles d'être à risque (Hidden Costs Invisible Contributions, 2005). Les personnes qui dispensent des soins personnels, s'occupent de plus d'une personne âgée faisant partie de la famille immédiate ou vivent avec la personne qui reçoit les soins sont susceptibles de modifier leur horaire de travail ou de diminuer leurs heures

de travail. Les résultats s'appliquent autant aux hommes qu'aux femmes, bien que le risque soit plus grand chez les femmes puisque ces dernières sont plus susceptibles de fournir des soins personnels, un facteur de risque à l'égard de l'horaire de travail. Les changements apportés par les aidants risquent de diminuer leurs gains et, par conséquent, leur revenu actuel et leur revenu à la retraite. Ces effets à court et à long terme nous aident à déterminer quels groupes parmi les aidants ayant un travail rémunéré sont à risque. Il importera également de s'attarder aux aidants (avec ou sans emploi rémunéré) en âge de travailler qui risquent de réduire leur revenu actuel et futur parce qu'ils doivent prodiguer des soins à une personne âgée.

Les données disponibles ne permettent pas à elles seules d'élaborer des mesures exhaustives adéquates pour la population en âge de travailler. Ainsi, les conséquences de la prestation de soins pour cette population ne peuvent être établies au moyen des données actuelles puisque ces dernières ne portent que sur les aidants âgés de 45 ans et plus. Comme les gens attendent plus longtemps qu'avant pour avoir des enfants et vivent plus longtemps, il est fort probable que des personnes de moins de 45 ans se retrouvent devant l'obligation de s'occuper à la fois de personnes âgées et de jeunes enfants. Ces personnes sont également appelées à remplacer les baby-boomers sur le marché du travail, ce qui signifie probablement qu'un plus grand nombre d'entre elles travailleront en même temps qu'elles s'occuperont de leurs enfants et de membres âgés de leur famille. Il faudra donc disposer de renseignements englobant les aidants en âge de travailler en général pour pouvoir élaborer des mesures exhaustives et utiles. Les mesures d'aide signalées par les personnes de 45 ans et plus nous offrent, en attendant, quelques pistes de travail.



## Prestation de soins et décisions en matière de retraite

L'Enquête sociale générale de 2002 aborde la question des raisons du départ à la retraite auprès de tous les répondants (45 ans et plus). L'une des questions de l'ESG vise à déterminer si la prestation de soins à un membre de la famille est un motif de départ à la retraite. En réponse à cette question, 10 % des personnes de 45 ans et plus indiquent qu'elles ont pris leur retraite pour s'occuper d'un membre de la famille. Il y a deux fois plus de femmes que d'hommes dans ce groupe (14,3 % comparativement à 6,0 %)<sup>8</sup>. Il y a toute-fois lieu d'interpréter ces résultats avec prudence. Il peut s'avérer que les répondants passent ensuite au travail autonome ou à un autre emploi. Les résultats de l'ESG révèlent en outre que 6 % des hommes et des femmes auraient continué de travailler au moment de leur premier départ à la retraite s'ils avaient pu trouver un moyen adéquat d'assurer les soins nécessaires. Il serait donc utile de pousser les recherches sur les conséquences des interruptions de l'emploi ou d'un départ à la retraite anticipé en raison de la prestation de soins à des personnes âgées<sup>9</sup>.

écart est également lié aux rôles qui sont assignés à chacun des sexes. Généralement, les hommes aident dans les tâches telles que l'entretien ménager et la gestion financière, alors que les femmes s'occupent de « fournir des soins personnels directs » qui, vraisemblablement, occasionnent davantage de pressions (Brody, 2004). Malgré ces conséquences, tant les hommes que les femmes indiquent que s'occuper des aînés renforce les liens entre les générations (61 % des hommes et des femmes qui prodiguent des soins) et leur permet de rendre un peu de ce que la vie leur a donné (60 % des hommes et des femmes). En fait, 20,6 % des hommes et 22,2 % des femmes pensent qu'ils devraient en faire plus. On peut donc en déduire que les aidants ayant un emploi rémunéré acceptent leurs responsabilités, et ce, malgré les conséquences.

## Les conséquences sur la situation financière et les activités sociales sont légèrement plus grandes chez les travailleurs d'âge intermédiaire

Selon l'Enquête sociale générale de 2002, les aidants d'âge intermédiaire (45 à 54 ans) et ceux qui approchent l'âge habituel de la retraite (55 à 64 ans) indiquent que la prestation de soins a eu une incidence sur le plan financier ou personnel. Un pourcentage légèrement plus élevé de travailleurs d'âge intermédiaire signalent avoir dû engager des dépenses supplémentaires liées à la prestation de soins. Les personnes de ce groupe d'âge sont également plus susceptibles d'avoir fait face à une perte de revenu, réduit leurs heures de travail et modifié leur horaire de travail. Elles sont en outre plus susceptibles de modifier leurs activités sociales et leurs projets de vacances et de constater des effets sur leurs habitudes de sommeil et leur santé.

## Les aidants naturels aiment avoir un répit de temps à autre

Il semble que les aidants qui ont un emploi rémunéré aimeraient parti-culièrement avoir des périodes de répit. Plus de la moitié des femmes et plus de deux hommes sur cinq indiquent qu'un répit de temps en temps ou le partage des responsabilités les aiderait à s'acquitter de leurs obligations en matière de soins informels (graphique 2)<sup>11</sup>. De plus, près de la moitié des femmes et plus de trois

hommes sur dix aimeraient un horaire de travail plus souple, ce qui fait ressortir l'importance de la souplesse des modalités de travail dans la conclusion des responsabilités professionnelles et personnelles. L'information est un autre facteur jugé important par les aidants canadiens. Plus de deux hommes sur cinq et d'une femme sur trois mentionnent qu'ils aimeraient avoir de l'information sur la nature des maladies et des incapacités de longue durée de la personne qui reçoit les soins. Un peu plus d'un homme sur trois et plus de deux femmes sur cinq indiquent qu'une compensation financière serait utile. Il est donc possible que le revenu ne suffise pas à couvrir les dépenses supplémentaires que doivent engager certains aidants ayant un travail rémunéré<sup>12</sup>. Si certains aidants aimeraient avoir une compensation financière, il semblerait qu'un plus grand nombre d'entre eux préféreraient un répit de temps en temps et des horaires de travail ou d'études plus souples. Il importe également de souligner que, dans toutes les catégories, un plus grand nombre de femmes que d'hommes indiquent avoir besoin d'aide. Il y aurait donc

**TABEAU 3**  
Conséquences de la prestation de soins

Tous les aidants ayant un emploi rémunéré (en milliers)				
Tous	HOMMES	FEMMES	45 À 54 ANS	55 À 64 ANS
1 213	658	555	855	358
Conséquences sur l'emploi et la situation financière (pourcentage)				
Tous	HOMMES	FEMMES	45 À 54 ANS	55 À 64 ANS
37,9	35,3	41,1	38,6	36,0
Diminution du nombre d'heures de travail	16,2	12,8	20,2	17,3
Changement de l'horaire de travail	20,4	14,9	27,0	21,3
Diminution du revenu	8,9	7,4	10,6	9,2
*8,1				

Conséquences sur les activités sociales et la personne (pourcentage)				
Tous	HOMMES	FEMMES	45 À 54 ANS	55 À 64 ANS
30,2	27,8	33,0	35,1	31,0
Projets de vacances modifiées	23,7	19,9	28,3	24,2
Effet sur le sommeil	13,8	10,2	18,2	15,8
*9,2				
Effet sur la santé	11,7	6,1	18,4	12,9
*9,2				

\*La taille de l'échantillon étant petite, à utiliser avec prudence.  
La somme des pourcentages peut ne pas correspondre à 100 en raison de la possibilité de multiples réponses.

Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale de 2002.

des personnes âgées, ils rendent un peu de ce qu'ils ont reçu (Cranswick, 2003). Comme un nombre proportionnellement plus élevé de Canadiens travaillent un plus grand nombre d'heures que par le passé, concilier la prestation de soins et travail devient de plus en plus complexe pour les aidants qui ont un emploi rémunéré<sup>7</sup>. La nécessité de concilier ces obligations se répercute sur les heures de travail et le revenu. Qui plus est, près de deux aidants sur cinq ayant un emploi rémunéré indiquent avoir dû assumer des dépenses supplémentaires en rapport avec la prestation de soins (tableau 3). Plus d'un aidant sur cinq a modifié son horaire de travail pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de la prestation de soins

et plus d'un sur six a diminué ses heures de travail. Bien qu'il y ait autant d'hommes que de femmes qui prodiguent des soins, ce sont les femmes qui apportent le plus de changements à leur emploi du temps. Elles sont plus susceptibles que les hommes de modifier leur horaire de travail (27,0 % par rapport à 14,9 %) et de diminuer leur nombre d'heures de travail (20,2 % par rapport à 12,8 %). Elles sont en outre plus nombreuses à signaler une diminution de leur revenu (10,6 % par rapport à 7,4 %), peut-être est-ce en raison du nombre d'heures plus élevé qu'elles consacrent à la prestation de soins. Ces constatations concordent avec les résultats d'une étude qui révèle que les femmes qui dispensent des

Proportionnellement, plus de femmes rapportent des conséquences personnelles et sur les activités sociales. Ces dernières sont plus susceptibles d'avoir modifié leurs activités sociales (33,0 % comparativement à 27,8 % chez les hommes), de même que leurs projets de vacances (28,3 % comparativement à 19,9 %). Côté santé, près d'une femme sur cinq ayant un emploi indique que la prestation de soins a des répercussions sur son sommeil et sa santé. Chez les hommes, ces pourcentages sont moins élevés, soit 10,2 % pour le sommeil et 6,1 % pour la santé. Il est fort probable que cet écart soit lié au type de soins fournis et au nombre d'heures relativement plus élevé que consacrent les femmes à la prestation de soins. Cet

soins personnels font face à des coûts plus élevés sur les plans des dépenses supplémentaires, de l'emploi à court terme et de la carrière à long terme (Gottlieb *et al.*, 1994). Il est possible que les changements apportés auxquelles font face les femmes sur le plan des soins aux enfants (voir la génération « sandwich »).

**Conséquences de la prestation de soins sur les plans social et personnel**

La prestation de soins ne se répercute pas simplement sur la situation financière et le travail, elle peut également avoir un effet négatif sur les activités sociales et le bien-être des aidants. Ainsi, plus de trois aidants sur dix ayant un emploi indiquent avoir dû apporter des changements à leurs activités sociales pour pouvoir prodiguer des soins. Près d'un sur quatre a changé des projets de vacances et au moins un sur dix signale des effets sur son sommeil et sa santé. Ces résultats nous montrent qu'une proportion considérable de travailleurs canadiens ont de la difficulté à trouver un équilibre entre les exigences de leur vie personnelle et les obligations découlant de la prestation de soins aux personnes âgées.



D'abord, une grande majorité des hommes et femmes ayant un emploi rémunéré qui s'occupent d'une personne âgée ont un emploi à temps plein. Ensuite, un nombre proportionnellement plus élevé de ceux qui ont un emploi rémunéré ont au moins un certain nombre d'années d'études postsecondaires (71,7 %, quoique la proportion des personnes sans emploi rémunéré possédant le même niveau de scolarité est également assez élevée (61,3 %). Enfin, bien que la majorité des aidants (avec ou sans emploi rémunéré) soient mariés, ceux ayant un emploi rémunéré provenaient d'une famille où les deux conjoints travaillent. Près de sept hommes sur dix (68,3 %) ayant un travail rémunéré indiquent que leur conjointe a également un travail rémunéré, tandis qu'une proportion encore plus élevée (82,2 %) des femmes ayant un emploi indiquent que leur conjoint travaille (tableau 2). La majorité des conjoints travaillent également à temps plein et une forte proportion d'entre eux ont au moins un certain nombre d'années d'études postsecondaires (données non présentées). Ensemble, ces facteurs pourraient contribuer à expliquer le revenu familial relativement élevé des aidants ayant un emploi dans les familles à deux revenus. Il importe toutefois de souligner que si le revenu familial est un indicateur important du bien-être, l'effet de facteurs tels que la taille de la famille et la région de résidence est également important et devra être approfondi.

### Qui prodigue le plus de soins informels?

Comme nous l'avons mentionné, la majorité des hommes et des femmes qui s'occupent de personnes âgées travaillent à temps plein; il est donc possible qu'il leur soit difficile de concilier travail et prestation de soins. Chez ce groupe, les femmes consacrent un plus grand nombre d'heures à la prestation de soins que les hommes. Si les femmes fournissent en moyenne

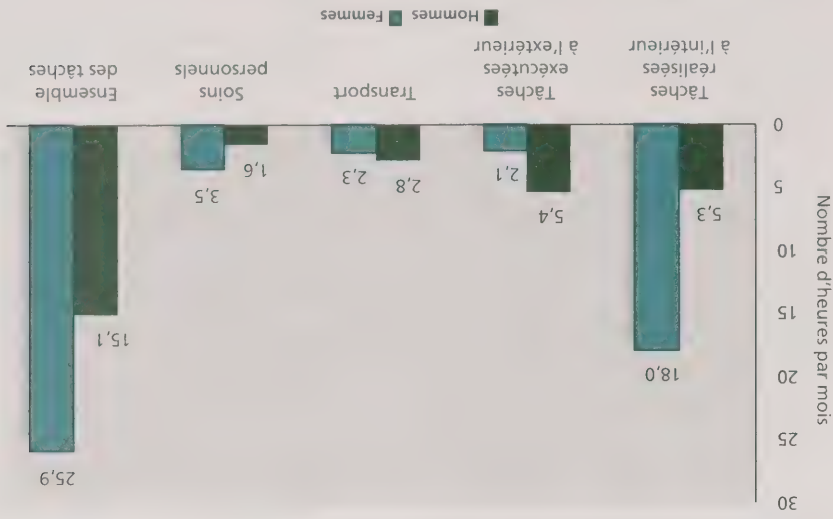
**TABEAU 2**  
Aidants ayant un emploi rémunéré et activité du conjoint

Activité du conjoint	Hommes		Femmes	
	(En milliers)	Pourcentage	(En milliers)	Pourcentage
Emploi rémunéré	373	68,3	333	82,2
Sans emploi rémunéré	173	31,7	72	17,8
Total	546	100	405	100

Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale de 2002

26 heures de soins par mois, les hommes n'y consacrent que 15 heures seulement, ce qui est probablement attribuable au fait que les hommes et les femmes n'apportent pas le même genre d'aide<sup>6</sup>. Il semblerait que les femmes consacrent un plus grand nombre d'heures à la prestation de soins personnels et à d'autres activités à l'intérieur de la maison, comme la préparation des repas et les tâches ménagères, soit les tâches qui doivent en général être accomplies de façon régulière (18 heures à des activités à l'intérieur de la maison comparative-ment à 5,3 chez les hommes). Les hommes sont plus susceptibles de contribuer à des activités à l'extérieur

**GRAPHIQUE 1**  
Temps moyen consacré à diverses tâches



Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale de 2002.

de la maison, comme l'entretien de la maison ou de la cour et le transport, qui sont peut-être moins fréquentes (graphique 1).

### Conséquences de la prestation de soins sur l'emploi et la situation financière

S'occuper des autres est une responsabilité qui fait partie intégrante de notre tissu social; les Canadiens en retirent en général une grande satisfaction. Selon l'Enquête sociale générale de 2002, la grande majorité des hommes et des femmes considèrent qu'en prodiguant des soins à

**TABEAU 1**  
Caractéristiques des aidants naturels

Tous les aidants naturels		SANS EMPLOI RÉMUNÉRÉ	
		(En milliers)	(En milliers)
de 45 à 64 ans		1 213	507
Pourcentage*		100	100
Age			
45 à 54 ans	70,5	29,5	36,7
55 à 64 ans	29,5	63,3	
Total	100		100
Sexe			
Hommes	54,3	38,0	
Femmes	45,7	62,1	
Total	100		100
Situation de famille			
Marîé	78,4	77,0	
Célibataire	21,3	23,1	
Total	100		100
Niveau de scolarité			
Diplôme universitaire	26,3	21,5	
Études postsecondaires	45,4	39,8	
Dipl. d'études second. ou moins	28,2	38,1	
Total	100		100
Région			
Urbaine	75,4	74,5	
Rurale	24,6	25,5	
Total	100		100
Présence d'enfants			
Plus jeune enfant moins de 18 ans	25,2	13,8	
Sans enfant de moins de 18 ans	74,8	86,4	
Total	100		100
Emploi			
Temps plein	90,7	s.o.	
Temps partiel	9,3	s.o.	
Total	100		s.o.
Revenu du ménage			
Moins de 40 000 \$	14,1	36,6	
40 000 \$ à 60 000 \$	19,6	20,9	
60 000 \$ à 80 000 \$	17,3	9,5	
80 000 \$ et plus	36,7	14,2	
Non disponible	12,4	18,8	
Total	100		100

\* La somme ne correspond pas toujours à 100 en raison des cas de non-réponse.

s.o. = sans objet

Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale de 2002.

Les aidants n'ayant pas d'emploi rémunéré sont en général plus âgés, plus de trois sur cinq approchant l'âge « habituel » de la retraite (55 à 64 ans). Si la plupart d'entre eux étaient mariés, un nombre proportionnellement moins élevé avaient un enfant de moins de 18 ans vivant à la maison, ce qui laisse supposer que ce sont surtout des personnes ayant un emploi rémunéré qui doivent s'occuper en même temps de personnes âgées et d'enfants.

Les hommes (23,5 %) et les femmes (23,9 %) sont presque aussi nombreux les uns que les autres à s'occuper de personnes âgées. Si les hommes représentaient un peu plus de la moitié des aidants ayant un emploi (54,3 %), le groupe d'aidants sans emploi rémunéré était par contre constitué majoritairement de femmes (62,1 %), ce qui suggère que pour certains ménages de ce groupe d'âge, l'homme demeure le soutien de famille. La plupart des aidants naturels sans emploi rémunéré étaient mariés; ils n'avaient peut-être donc pas à travers aller à l'extérieur. Cette question doit toutefois être approfondie.

### Le revenu du ménage des aidants naturels ayant un emploi rémunéré est relativement élevé

Chez les aidants naturels ayant un travail rémunéré, un sur sept a un revenu familial inférieur à 40 000 \$, alors que dans plus du tiers des cas, ce revenu est d'au moins 80 000 \$ par année. En revanche, plus du tiers des aidants sans emploi rémunéré ont un revenu familial de moins de 40 000 \$ par année et un sur sept seulement d'au moins 80 000 \$. Cet écart important entre les deux groupes peut être attribuable aux différences relatives à leur situation sur le marché du travail. D'autres facteurs tels que le nombre d'heures de travail des aidants naturels ayant un emploi rémunéré, leur niveau de scolarité et l'activité de leur conjoint sur le marché du travail semblent également contribuer à ces différences.



# Les aidants naturels concilient responsabilités professionnelles et personnelles

Roman Habtu  
et  
Andrija Popovic  
Ressources humaines et  
Développement social

Roman Habtu  
est analyste principal  
de la politique et  
Andrija Popovic,  
analyste du  
Groupe de recherche  
sur les politiques sociale à  
Ressources humaines  
et Développement social<sup>1</sup>.

## Introduction

Historiquement, c'est la famille, et plus tard avec l'aide des établissements de soins, qui s'est occupée de ses aînés. Il se pourrait bien toutefois que, compte tenu des tendances démographiques et sociales, cette tâche se fasse plus difficile. Aujourd'hui, les familles canadiennes sont plus petites et les femmes, qui traditionnellement dispensent les soins, ont pour la plupart un emploi rémunéré<sup>2</sup>. En même temps, le vieillissement de la population et l'accroissement de l'espérance de vie donnent à penser que les personnes âgées ayant une incapacité vont représenter un segment de plus en plus grand de la population<sup>3</sup>. La charge imposée aux aidants naturels pourrait donc s'intensifier à un moment de leur vie où ils sont moins en mesure d'apporter une aide. À cela s'ajoute le recul des soins en établissement par rapport aux soins assurés par la famille (Ward-Griffin et Marshall, 2003; Wiles, 2003)<sup>4</sup>. Tous ces facteurs laissent supposer que les familles ont de plus en plus d'obligations en matière de prestation de soins et, par conséquent, que certains Canadiens ont du mal à trouver un équilibre entre ces obligations et leurs responsabilités professionnelles, d'où la priorité accordée aux familles et aux aidants naturels dans le discours du Trône de 2004, dans lequel le gouvernement « reconnaît le rôle essentiel des Canadiens et des Canadiennes qui s'occupent de parents âgés ou invalides ou de personnes lourdement handicapées ».

L'Enquête sociale générale (ESG) de 2002 de Statistique Canada nous fournit les données les plus récentes au sujet des aidants de 45 ans et plus. D'après cette enquête, plus de 40 % des soins prodigués aux aînés l'ont été par des aidants naturels de 45 ans et plus<sup>5</sup>. Si on trouve des aidants dans tous les groupes d'âge, les études menées au Canada et à l'étranger nous révèlent qu'il s'agit ici du groupe d'âge le plus susceptible de fournir des soins

aux personnes âgées. Ainsi, une étude menée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) nous apprend que les obligations en matière d'aide informelle reviennent surtout à la population de 40 ans et plus (Hoskins, 1996). L'ESG de 1996 a également démontré qu'une légère majorité des personnes qui s'occupaient d'aînés au Canada étaient âgées d'au moins 45 ans, la moyenne étant de 46 ans chez les femmes et de 44 ans chez les hommes (Keating *et al.*, 1999).

Nous utilisons les données de l'ESG de 2002 pour examiner diverses questions liées à la situation des travailleurs canadiens qui doivent prodiguer des soins à des personnes âgées. Dans la première partie de l'article, nous étudions les caractéristiques des aidants naturels qui ont un emploi rémunéré, puis abordons les conséquences de cette aide sur leur emploi, leur situation financière et leurs activités sociales. Dans la partie suivante, nous nous attardons aux mesures dont les aidants ont dû avoir besoin pour mieux concilier toutes leurs autres responsabilités et les soins fournis à une personne âgée, avant de nous pencher sur le cas particulier des aidants qui travaillent et ont des enfants de moins de 18 ans à la maison (c.-à-d. la génération « sandwich »). Enfin, nous terminons par les principaux résultats de la recherche et les questions stratégiques qu'ils soulèvent.

## Caractéristiques des aidants naturels

Plus de 1,7 million de Canadiens de 45 à 64 ans, soit plus de un sur cinq, prodiguaient des soins non professionnels à des personnes âgées ayant un problème de santé de longue durée ou une limitation d'activité. Sur ce nombre, 1,2 million avaient un emploi rémunéré. Ils étaient, en majorité, dans leurs années d'activité les plus intenses (45 à 54 ans), mariés et résidents d'une région urbaine. Un sur cinq avait au moins un enfant de moins de 18 ans vivant à la maison (tableau 1).



Le nouveau Régime québécois d'assurance parentale (« RQAP ») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Le RQAP prévoit le versement d'une prestation financière à toutes les travailleuses et à tous les travailleurs – salariés et autonomes – admissibles qui se prévalent d'un congé de maternité, d'un congé parental, d'un congé de paternité ou d'un congé d'adoption.

Deux conditions précises doivent être respectées pour recevoir des prestations en vertu du Régime québécois d'assurance parentale. La naissance ou l'adoption doit survenir le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Après cette date et ensuite, aucune prestation en vertu du régime fédéral de l'assurance emploi ne doit être versée.

Le RQAP offre aux parents le choix entre un régime de base (plus long mais moins payant) et un régime particulier (plus court et plus payant).

#### Régime de base

- Les prestations pour le congé de maternité sont de 18 semaines et de 5 semaines pour le congé de paternité, au taux de 70 % du revenu hebdomadaire moyen dans les deux cas.
- Le congé parental est compensé financièrement pendant 7 semaines à 70 % et 25 semaines à 55 %. Avec cette option, une mère peut recevoir des prestations au plus durant 50 semaines.
- Le congé d'adoption partageable entre les parents est de 12 semaines à 70 % et de 25 semaines à 55 %.

#### Régime spécifique

- Les prestations pour le congé de maternité est de 15 semaines et de 3 semaines pour le congé de paternité, au taux de 75 % du revenu hebdomadaire moyen dans les deux cas.
- Le congé parental est compensé financièrement pendant 25 semaines à 75 %. Par exemple, une mère peut recevoir des prestations au plus durant 40 semaines.
- Le congé d'adoption partageable entre les parents est de 28 semaines à 75 %.

#### De plus

- Le RQAP abolit le délai de carence actuel de 2 semaines d'attente dès le début du congé. De plus, le revenu maximal assurable passera de 39 000 \$ à 57 500 \$.
- Il admet un revenu assurable de 2000 \$ (plutôt que 600 heures de travail au cours des 52 dernières semaines).

- Le nouveau régime québécois donne droit aux pères à un congé de paternité de 3 ou 5 semaines avec prestations, non transférable à la mère.
- Les employeurs, les employés et les travailleurs autonomes devront cotiser au régime.

Source : <www.rqap.gouv.qc.ca>

Pourquoi encourager la dépendance par ce genre de mesure fiscale? Pour les chefs de famille monoparentale, nous avons déjà créé une déduction pour le premier-ne équivalente aux mesures dont jouissent les couples mariés. Pourquoi ne pas appliquer cette mesure à tous les parents et leur proposer une déduction pour le premier enfant à charge plutôt que pour les conjoints à charge? Évidemment, ce changement ne profiterait qu'aux familles biparentales, et je propose donc que les familles monoparentales touchent le double des prestations.

#### Conclusion

La difficulté de concilier travail et vie privée découle du fait que des changements dans certains domaines n'ont pas toujours été accompagnés de changements dans d'autres. Peter McDonald (2000) laisse entendre que la fécondité est particulièrement faible dans les sociétés où les femmes ont les mêmes conditions d'accès à l'éducation et les mêmes perspectives d'emploi que les hommes, mais où elles assument une proportion excessive du travail ménager. Livia Olah (2003) observe, par exemple, que les Suédoises sont plus susceptibles d'avoir un deuxième enfant si leur mari a pris un congé parental après la naissance du premier. Eva Bernhardt (2005) avance que, si la fécondité est aussi faible, c'est en partie parce que la révolution des sexes est encore inachevée. Les normes évoluent et tendent à favoriser une plus grande symétrie dans le partage du travail et il nous faut adopter d'autres changements pour encourager un meilleur partage du fardeau familial.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

travail à temps partiel sur le plan des salaires et des avantages sociaux. Nous pourrions même adopter des politiques comme celles de la Suède et accorder aux parents le droit de travailler à temps partiel lorsqu'ils le souhaitent. En outre, il faudrait envisager de subventionner le travail à temps partiel des parents dont les enfants ont moins de trois ans. Pourquoi ne pas accorder à chaque parent un an de subventions par enfant?

#### Éliminer le modèle du soutien de famille

Alors que nous faisons le choix d'une société dans laquelle les dépendances sont moins nombreuses et où les hommes et les femmes sont plus égaux, il convient de relever nos dispositions législatives qui sont encore fondées sur le modèle traditionnel du soutien de famille, telles que les prestations de veuvage, les prestations au conjoint, le partage de la rente et les déductions fiscales pour les conjoints à charge. Si ces dispositions sont un moyen d'aider les couples au sein desquels il existe des dépendances, elles découragent aussi les femmes et les hommes à s'émanciper financièrement.

Les Suédois, qui n'ont jamais connu le partage des rentes, ont éliminé les prestations de veuvage pour les gens mariés après 1989. Si l'on adopte de tels changements, il faudra protéger les droits acquis pour ceux et celles qui vivent encore selon le modèle qui vivait encore selon le modèle de la famille.

La déduction fiscale pour les conjoints à charge est justifiable lorsqu'un conjoint se retire du marché du travail pour s'occuper de ses jeunes enfants, mais dans toute autre circonstance,



2001, chez les 15 à 24 ans, le ratio emploi-population était le même pour les deux sexes (55 p. 100). Cependant, il subsistait un écart de 10 à 11 points de pourcentage dans la catégorie des 25 à 54 ans.

Si les tendances entre les sexes convergent, la condition parentale a toujours en moyenne des effets inverses et engendre des tendances divergentes dans le domaine de l'emploi. En 2001, chez les couples ayant des enfants de moins de six ans, 90,5 p. 100 des hommes travaillaient à temps plein contre 49,7 p. 100 des femmes (Beaujot et Ravanera, 2005).

On observe des résultats semblables en ce qui a trait à la répartition du temps. Pour les gens en couple, par rapport aux célibataires, le travail non rémunéré augmente à la fois pour les femmes et les hommes, mais seul le travail rémunéré des hommes augmente (Beaujot et Liu, 2005). La présence des enfants creuse partiellement l'écart entre les sexes relativement à la proportion de leur activité productive totale, au travail et à la maison. En 1998, par exemple, les hommes mariés de moins de 45 ans avec enfants consacraient environ 66 p. 100 de leur temps productif au travail, par opposition à 35 p. 100 des épouses de cette catégorie.

## Comment faire converger les tendances relatives au travail rémunéré entre les sexes?

Beaucoup de choses ont changé en dehors de la famille, mais il existe toujours des écarts importants dans les rôles de genre. En 1998, par exemple, les hommes mariés de moins de 45 ans avec enfants consacraient environ 66 p. 100 de leur temps productif au travail, par opposition à 35 p. 100 des épouses de cette catégorie.

On observe des résultats semblables en ce qui a trait à la répartition du temps. Pour les gens en couple, par rapport aux célibataires, le travail non rémunéré augmente à la fois pour les femmes et les hommes, mais seul le travail rémunéré des hommes augmente (Beaujot et Liu, 2005). La présence des enfants creuse partiellement l'écart entre les sexes relativement à la proportion de leur activité productive totale, au travail et à la maison. En 1998, par exemple, les hommes mariés de moins de 45 ans avec enfants consacraient environ 66 p. 100 de leur temps productif au travail, par opposition à 35 p. 100 des épouses de cette catégorie.

par les hommes. Allonger le congé de six mois à un an a permis aux femmes de profiter d'un plus long congé de maternité et a également fait augmenter la proportion d'hommes qui prennent un congé. Il semble que les pères soient plus enclins à prendre congé si les mères restent à la maison pendant huit mois et s'ils touchent des prestations complémentaires à celles de l'assurance-emploi. Pour aller plus loin, nous pourrions envisager d'augmenter le taux de remplacement dans le cas des congés parentaux et d'imposer un maximum de huit mois de congé par parent.

*Sur une répartition équitable des tâches, les femmes abandonnent des relations lorsqu'elles ne sont pas fondées. Aujourd'hui, les jeunes hommes savent que, pour avoir une relation, ils doivent assumer une part du fardeau, et il n'est pas rare que les femmes abandonnent des relations lorsqu'elles ne sont pas fondées.*

## Le congé parental

La façon de diviser le travail ménager, les normes semblent évoluer dans la bonne direction, mais, en moyenne, la condition parentale implique encore une répartition des tâches inégale. Il convient donc de réfléchir aux initiales stratégiques qui favoriseraient une meilleure convergence.

## Convergences et divergences

On relève une forte convergence dans les ratios emploi-population entre les sexes au Canada. Le ratio d'emploi diminue chez les hommes depuis 1981, alors que, pour les femmes, il augmente depuis 1971. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada se distingue par l'importance des changements qu'il a connus entre 1960 et 1990 (Engelhardt et Prskawetz, 2004, p. 38). En 1960, le Canada faisait partie des pays dont le taux de participation des femmes à la population active (32 p. 100) était le plus faible, alors qu'en 2000, il figurait parmi les pays au taux le plus élevé, avec 71 p. 100 de travailleuses. En une spécialisation plus importante dans les tâches à la suite d'une naissance, notamment une nouvelle répartition du temps entre le mari et la femme, et une baisse du salaire de l'épouse. Cependant, elles ont aussi remarqué l'émergence de tendances différentes. Lundberg et Rose ont mis en évidence des phénomènes très différents chez les couples dont la femme est restée sur le marché du travail. Dans ces cas de figure, le salaire de la mère ne diminuait pas après la naissance du premier-né, alors que les heures de travail du père diminuaient. En outre, l'écart salarial entre père et mère après la naissance du premier enfant n'était pas aussi remarquable parmi la cohorte des couples plus jeunes. La spécialisation importante dans les tâches à la suite d'une naissance s'applique donc moins à la jeune cohorte et au sous-groupe des couples dont la femme est restée sur le marché du travail. Alors que le modèle de la participation continue à la population active devient de plus en plus dominant, les auteures relèvent des tendances de répartition du temps entre les sexes convergentes et observent une diminution de l'écart salarial engendré par la condition parentale.

# Modèles fondés sur le genre La famille et le travail

Roderic Beaujot

Université Western Ontario

Roderic Beaujot est professeur de sociologie à l'Université Western (Ontario). Il est le chercheur principal d'un réseau stratégique de recherche sur les changements démographiques et les politiques publiques.

**S**arah Berk, dans son ouvrage *The Gender Factory* (1985), avance que les ménages et les familles sont

de véritables « usines à genres » par la façon dont y sont réparties les tâches domestiques. Arlie Hochschild (1989) estime elle aussi que la famille joue un rôle non négligeable dans le maintien des différences entre les sexes.

Dans la plupart des ménages qu'elle a étudiés, Hochschild a remarqué que les femmes assumaient une double

charge de travail. Pourtant, 10 p. 100 de ces ménages consentaient des efforts conscients pour atteindre une

répartition plus équitable du travail non rémunéré. Si la révolution des sexes implique les mêmes possibilités

pour les femmes que pour les hommes, on peut dire que nous avons fait plus

de chemin en dehors des ménages qu'à la maison. L'objectif des féministes a été de mener cette révolution

à terme.

## Les changements normatifs

Dans les enquêtes que je réalise

avec mes étudiants du premier cycle, à la question « Comment les tâches

ménagères et la prise en charge des enfants devraient-elles être réparties

dans un couple? », les personnes interrogées répondent presque

unanimentement « équitablement ». Pour beaucoup, les normes ont

changé et le travail rémunéré et non rémunéré est davantage réparti

sur une base de réciprocité.

Selon Scott Coltrane, dans *Gender in Families* (1998), de nombreux fac-

teurs expliquent la participation accrue des hommes aux tâches domes-

tiques. Premièrement, le salaire croissant des femmes, et sa part de plus en plus importante dans le revenu familial. Deuxièmement, les changements normatifs qui favorisent l'égalité et le partage, par opposition aux modèles familiaux fondés sur une division des

revenus et du temps reflétant les différences entre les sexes. Troisièmement, les changements familiaux eux-mêmes, y compris les mariages tardifs, le concubinage et les seconds

mariages de plus en plus fréquents, qui favorisent des modèles de division du travail différents. Aujourd'hui, les jeunes hommes savent que, pour avoir une relation, ils doivent assumer une part du fardeau, et il n'est pas rare que les femmes abandonnent des relations lorsqu'elles ne sont pas fondées sur

une répartition équitable des tâches. Les modèles du mariage ont changé : Gary Becker (1981) considérait que la division du travail rémunéré et non

rémunéré était efficace pour le couple et qu'une personne tout au plus partageait son temps entre le travail professionnel et le travail ménager. Depuis, beaucoup estiment que cette

approche de la complémentarité des rôles reflète une perspective masculine de l'efficacité, ou y voient des objectifs plus importants dans une relation, comme la réciprocité et l'égalité, plutôt que l'efficacité. Valerie Oppenheimer (1988) met de l'avant la théorie du

mariage « du début de carrière », selon laquelle les relations durables se créent une fois la carrière de chacun bien établie. Une fois que les deux membres d'un couple occupent un emploi, ils sont plus susceptibles de partager aussi le travail ménager. Christine Bernier et ses collègues (1996) considèrent le travail rémunéré des femmes comme un atout contre leur exploitation par le travail domestique.

**Les modèles co-existants**

Dans une étude américaine, Shelly Lundberg et Elaine Rose (1998) ont découvert qu'en moyenne, le temps de travail des femmes diminue après la naissance de leur premier-né, alors que le salaire moyen des hommes augmente. Chez les couples dont la femme interrompt sa carrière pour s'occuper des enfants, on observe



enfin, fonder les critères d'admissibilité sur le revenu brut plutôt que sur un nombre d'heures travaillées. D'autres mesures pourraient inclure la réduction des pénalités pour les mères travaillant à temps partiel pendant la période où elles reçoivent des prestations de maternité ou des prestations parentales, l'amélioration de l'accès aux prestations d'invalidité à long terme et l'assimilation des dépenses de services de garde à des dépenses d'entreprises légitimes.

Le Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneures (2003) a recommandé l'élargissement des programmes de sécurité sociale pour les femmes travailleuses autonomes, y compris les prestations d'assurance-emploi et les congés de maternité, l'augmentation de la déduction pour frais de garde d'enfant et l'admissibilité du total des frais de garde comme dépense d'entreprise.

Rooney et coll. (2003) ont étudié différentes options de maintien des revenus en cas de congé de maternité ou de congé parental, dont un plan volontaire réglementé et un plan d'épargne non imposable. La première option permettrait plus d'autonomie et de souplesse et réduirait la bureaucratie gouvernementale, mais risquerait de coûter cher et de diminuer les montants disponibles pour l'épargne en vue de la retraite. De plus, les travailleuses autonomes à faible revenu ou venant tout juste de lancer leur entreprise ne disposeraient pas des fonds nécessaires pour cotiser. La seconde option, qui semble plus prometteuse, permettrait aux travailleurs autonomes d'épargner un pourcentage fixe de leur revenu à l'avance et de le déposer dans un compte non imposable. Ils disposeraient ainsi de sommes d'argent durant les périodes d'inter-ruption des affaires en raison de

circonstances familiales (comme une grossesse ou la maladie) et pourraient transférer des fonds inutilisés dans un régime enregistré d'épargne retraite (REER) à l'âge de 65 ans.

Dans le cas des travailleuses autonomes en milieu rural, Manicom et coll. (2005) avancent que les politiques sociales visant à soutenir l'accès des femmes à la nouvelle économie doivent également prendre en compte la qualité des services éducatifs et de garde, les inéquités du régime de soutien du revenu, la qualité des emplois créés, les avantages liés à l'emploi et la formation continue. Adopter une optique rurale dans l'élaboration de politiques se traduirait par des interventions qui répondent davantage aux besoins réels du monde rural.

Le modèle québécois, qui consiste à étendre les prestations parentales et de maternité aux travailleurs autonomes de même qu'à augmenter le niveau de prestations, pourrait être reproduit ailleurs sans incidence négative majeure sur le revenu. La mise en œuvre de ces mesures progressistes permettrait d'améliorer les conditions de travail des responsables dans plusieurs provinces et fournirait de l'information précieuse sur leur faisabilité ainsi que sur divers enjeux de politiques.

De plus, Cox (2005) propose de recourir à la réglementation pour garantir aux responsables de services de garde et à ceux qui détiennent un emploi assurable l'accès aux prestations prévues par la Loi sur l'assurance-emploi. Elle recommande aussi d'étendre la protection en cas d'accident du travail à l'ensemble des responsables réglementées. D'autres recherches seront nécessaires pour identifier les différents mécanismes qui permettront d'étendre la couverture du régime d'assurance-emploi aux respon-

sables de services de garde, d'adapter un modèle sectoriel de négociations collectives aux travailleurs autonomes et d'évaluer de manière rigoureuse les services de garde (Cox, 2005).

Les résultats des recherches démontrant que l'accès à des services de garde abordables et de qualité est essentiel à l'atteinte d'un meilleur équilibre travail-famille. Cependant, ce système ne peut être pleinement efficace sans une amélioration à long terme des conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial et sans l'assurance de certains contrôles de la qualité des services offerts.

La structure des familles et de la main-d'œuvre, de même que leurs besoins, sont en constante évolution. Ils requièrent des politiques souples et adaptatives. Le succès de la promotion et du soutien de l'équilibre travail-vie privée sera largement tributaire, d'une part, de la capacité des politiques publiques à accroître le soutien collectif aux services de garde, conçus comme une responsabilité autant familiale que sociale, et, d'autre part, du travail qui permet aux hommes comme aux femmes de partager équitablement les revenus et les tâches parentales.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Les notes se trouvent à la fin de cette édition.

En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador, les responsables de services de garde ne sont pas considérées comme occupant un emploi assurable et n'ont pas droit aux prestations parentales ou de maternité. En Colombie-Britannique, elles sont exclues de la couverture d'indemnisation et des normes d'emploi en raison de leur statut d'entrepreneure indépendante et de leur affiliation à des agences ou des Centres de ressources et d'aiguillage. Même si elles y étaient admissibles, la plupart recevraient très peu d'avantages en raison de leur faible revenu. De plus, l'absence de législation proactive dans le domaine de l'équité salariale, de même que la difficulté de déterminer la notion de travail équivalent représentent autant d'obstacles à l'atteinte de l'équité salariale.

Au Québec, l'approche est différente. La majorité des responsables de services de garde en milieu familial sont sous l'autorité d'un Centre de la petite enfance (CPE) mais le projet de loi 8 du gouvernement proscrit l'établissement d'un lien d'emploi entre les CPE et les responsables, limitant ainsi leur accès aux avantages sociaux et aux mesures de protection de l'emploi prévues par la loi<sup>8</sup>.

Dans le cadre législatif actuel, la notion d'admissibilité étend l'application des normes d'emploi et d'indemnisation des travailleurs à certaines responsables de services de garde. Cependant, cette définition pourrait être contestée si les clauses du projet de loi sont maintenues<sup>9</sup>. Le fait d'offrir des prestations parentales et de maternité aux travailleuses autonomes constitue un pas en avant. Il sera cependant limité par la capacité de ces travailleuses à contribuer aux différents régimes visés et par le fait que les prestations doivent s'autofinancer entièrement.

## Options et pistes de solutions en matière de politiques

Toute analyse de la conciliation travail-vie privée doit tenir compte du fait que nous poursuivons deux trajectoires de vie – la carrière et la famille. Lorsque ces trajectoires se croisent, elles-mêmes travail et famille. Malgré l'aide qu'elles apportent aux autres, les responsables de services de garde en milieu familial oeuvrant à domicile n'ont pas réussi à concilier travail et famille.

Malgré l'aide qu'elles apportent aux autres, les responsables de services de garde en milieu familial oeuvrant à domicile n'ont pas réussi à concilier travail et famille.

*Malgré l'aide qu'elles apportent aux autres, les responsables de services de garde en milieu familial oeuvrant à domicile n'ont pas réussi à concilier elles-mêmes travail et famille.*

Dans les faits, interdire la création d'un lien employeur-employé empêche les responsables d'accéder à des prestations et à des mesures de protection de l'emploi. Si leurs conditions de travail ne s'améliorent pas, soutient Cox (2005), notamment au chapitre de l'accès aux prestations, certaines responsables pourraient décider de ne pas faire affaire avec des agences

de vie des femmes et leur capacité à faire concurrence aux hommes sur le marché du travail.

L'élaboration de politiques favorisant la conciliation travail-vie privée des travailleuses autonomes présente des défis particuliers. Le régime d'assurance-emploi, les divers avantages et régimes de pension sont généralement conçus pour des travailleurs occupant des emplois typiques, de manière continue, et à long terme. Les travailleurs autonomes peuvent avoir de la difficulté à cumuler le nombre d'heures de travail nécessaires pour être admissibles aux prestations d'assurance-emploi, et leur revenu peut être trop faible pour qu'ils soient couverts par le Régime de pension du Canada (RPC). Conséquemment, afin d'améliorer la sécurité du revenu et l'accès aux prestations des travailleurs autonomes, Rooney et coll. (2003) suggèrent d'apporter les modifications suivantes à la Loi sur l'assurance-emploi : séparer les prestations parentales et de maternité des autres avantages sociaux; étendre la couverture des travailleurs autonomes aux prestations pour inclure le soin d'une personne à charge; augmenter le niveau de prestations et le plafond des revenus assurables;



démontre que la difficulté d'accéder à des services de garde et des revenus d'emploi suffisants sont les deux principaux obstacles à l'obtention d'un emploi stable. En conséquence, il devient très difficile de choisir entre occuper un emploi et perdre des prestations offertes aux bénéficiaires de l'aide au revenu, p. ex., les soins médicaux ou dentaires, pour elles-mêmes et (ou) leurs enfants (Stephenson et Emery, 2003). De surcroît, bien qu'elles aspirent toujours à l'atteinte d'un équilibre travail-famille, ces femmes sont angossées à l'idée de ne pouvoir y parvenir.

Les études confirment la complexité et la multiplicité des obstacles que rencontrent les travailleuses autonomes et démontrent l'échec des interventions gouvernementales à suffisamment réduire leur pauvreté et améliorer leur qualité de vie à tous les âges. Les femmes sont nettement désavantagées dans la quête d'une conciliation travail-vie privée.

## L'équilibre travail-famille : un rêve hors de portée pour les responsables de services de garde en milieu familial?

Si les services de garde sont essentiels à la conciliation travail-famille des parents, les responsables de ces services, elles, ont du mal à trouver cet équilibre. Elles reçoivent une faible rétribution relativement à leurs compétences et responsabilités, de bas salaires (en dessous de la moyenne nationale), ont beaucoup de travail et font de longues journées (les employées des services de garde à temps plein travaillent entre 40 et 45 heures par semaine). De plus, elles font face à des niveaux élevés d'insécurité d'emploi, des occasions d'avancement professionnel restreintes, des préoccupations de santé et de sécurité importantes et un statut d'emploi précaire. Par ailleurs, ces responsables ayant un statut d'entrepreneures indépendantes, elles ne sont pas admissibles aux prestations de congé parental, à l'assurance-emploi, aux prestations de santé et autres avantages sociaux prévus par la législation sur le travail comme le congé de maladie.

Les recherches de Cox (2005) attestent des conditions de travail difficiles des responsables de services de garde en milieu familial et des difficultés qu'elles rencontrent en raison de leur petite enfance au pays sont des femmes (Beach et coll., 2004). Près de la moitié d'entre elles travaillent à temps partiel et plus de 30 p. 100 travaillent à la maison. Les responsables qui choisissent d'offrir des services de garde en milieu familial le font d'abord et avant tout pour pouvoir s'occuper de leurs propres enfants (Cox, 2005).

Une analyse de l'admissibilité des responsables à différents avantages sociaux, tels que l'assurance-emploi, les pensions, l'équité salariale et de la protection accordée en vertu de la législation du travail révèle que, d'un point de vue juridique, l'octroi de mesures de protection et d'avantages sociaux de beaucoup de travail et font de longues journées (les employées des services de garde à temps plein travaillent entre 40 et 45 heures par semaine). De plus, elles font face à des niveaux élevés d'insécurité d'emploi, des occasions d'avancement professionnel restreintes, des préoccupations de santé et de sécurité importantes et un statut d'emploi précaire. Par ailleurs, ces responsables ayant un statut d'entrepreneures indépendantes, elles ne sont pas admissibles aux prestations de congé parental, à l'assurance-emploi, aux prestations de santé et autres avantages sociaux prévus par la législation sur le travail comme le congé de maladie.

Dans ce contexte, les considérations liées à la qualité des services de garde (p. ex., la formation obligatoire, l'évaluation des responsables, les prêts d'équipement, les inspections régulières), de même que l'attention portée à l'amélioration des conditions de travail des responsables, les mesures de stabilisation du revenu, l'accès à des avantages sociaux ou un soutien personnel accru sont relégués au second rang.

*La majorité des travailleuses autonomes ne bénéficient pas d'un filet de protection sociale. N'ayant pas accès à des régimes de pension ou à des avantages payés comme des congés parentaux ou de maternité, leur bien-être et leur indépendance économique sont menacés.*

statut d'emploi, pour avoir accès aux prestations de maternité ou parentales, aux prestations des Régimes de pensions du Canada (RPC) et au Régime de rentes du Québec (RRQ) et aux indemnités en cas d'accident de travail. Elles ont également des difficultés à s'assurer qu'elles respectent les différentes normes d'emploi<sup>7</sup>.

insécurité et peu de droits ou d'avantages sociaux pour les travailleurs. Perçu comme un moteur dynamique du secteur privé au Canada, le travail autonome s'est beaucoup développé au cours de la dernière décennie, particulièrement dans les entreprises dirigées par des femmes. Selon les données du Recensement du Canada de 2001, le nombre de femmes entrepreneures a augmenté de 8 p. 100 entre 1996 et 2001, comparativement à 0,6 p. 100 pour les hommes. De plus, elles représentent 34 p. 100 de tous les travailleurs autonomes au Canada, comparativement à 31 p. 100 en 1990 (Statistique Canada, 2003).

Les travailleuses autonomes possèdent près de la moitié des petites et moyennes entreprises, et le taux de lancement d'entreprises dirigées par des femmes est deux fois supérieur à celui des hommes. On retrouve généralement ces femmes dans les secteurs de la prestation de soins ou de services (p. ex., les services de traiteur ou de cuisine, le travail administratif ou la tenue de livres). Ces femmes travaillent généralement à temps partiel, depuis leur domicile et à leur compte. Beaucoup choisissent ce type d'entre-prise parce qu'il leur offre des heures de travail flexibles et la possibilité de s'occuper des enfants et de la famille (Statistique Canada, 2003).

La majorité des travailleuses autonomes ne bénéficient pas d'un filet de protection sociale. N'ayant pas accès à des régimes de pension ou à des avantages payés comme des congés parentaux ou de maternité, leur bien-être et leur indépendance économique sont menacés. Elles souffrent en plus d'un manque d'accès à des services de garde de qualité, ont un faible revenu annuel et doivent répondre à des exigences de travail et familiales parfois incompatibles. Environ 54 p. 100 des mères au travail

rapportent des conflits moyennement importants ou importants entre le travail et la vie familiale, comparative-ment à 47 p. 100 des pères (CFC, 2005). Les jeunes femmes sont plus susceptibles d'affirmer qu'elles se sentent très stressées et qu'elles manquent de temps (Lindsay et coll., 2004). Même lorsqu'elles ont un travail rémunéré, les femmes continuent de s'acquitter de la majeure partie des travaux domestiques en plus d'autres formes de travail non rémunéré, comme la garde des enfants (Lindsay et coll., 2004), ce qui explique en partie les revenus relativement peu élevés des travailleuses autonomes par rapport aux hommes. Certains programmes gouvernementaux recon-naissent et soutiennent les services de garde assurés par des femmes. Cependant, de nombreuses organisations non gouvernementales jugent ces programmes inadéquats et inaccessibles (Valnižyan, 2005).

Malgré l'existence de programmes gouvernementaux de soutien aux petites entreprises et à l'entrepreneuriat des femmes, celles qui sont propriétaires d'entreprise font face à de nombreux défis. Une étude de la situation de 168 travailleuses autonomes au pays révèle que la plupart d'entre elles ont pour cause de maladie, pour prendre soin d'un membre de la famille ou prendre un congé parental ou de maternité. Les raisons les plus fréquemment invoquées incluent l'impossibilité de trouver un remplaçant, la perte de revenus ou de clients et une baisse de visibilité (Rooney et coll., 2003).

Beaucoup de travailleuses autonomes, plus particulièrement celles à faible revenu ou faisant partie d'autres groupes vulnérables (comme celles qui lancent une entreprise ou ont des problèmes de santé) affirment

ne pas être en mesure de mettre suffisamment d'argent de côté pour prendre un congé de maladie ou de maternité, s'absenter en raison d'obligations familiales, se prendre une assurance médicale ou commerciale, ou accéder à du financement d'affaires (Rooney et coll., 2003). Ainsi, leur sécurité financière est menacée lorsque leurs revenus sont interrompus en raison de l'arrivée d'un enfant ou pour des raisons de santé personnelle ou familiale. Une étude publiée par Statistique Canada démontre qu'une travailleuse autonome sur trois a repris le travail moins de deux mois après l'arrivée d'un enfant, contre à peine 5 p. 100 des salariées (Statistique Canada, 2004).

Les défis des travailleuses autonomes sont encore plus grands en milieu rural. En plus de la rareté des occasions d'emploi, de l'absence d'infra-structures de transport, de la difficulté d'accéder à de la formation, à des ordinateurs ou à d'autres technologies de l'information, elles subissent les conséquences financières de leur exclusion d'une foule de politiques sociales et économiques. Selon une étude sur la participation des femmes en milieu rural à la nouvelle économie en Nouvelle-Écosse, ces femmes n'ont pas accès aux prestations de formation, de maternité, de maladie, ou même aux prestations de compassion annoncées récemment (Manicom et coll., 2005).

Les mères monoparentales vivent une situation particulièrement difficile. Même lorsque leurs enfants sont jeunes, beaucoup travaillent à temps partiel ou acceptent des contrats à court terme dans l'espoir d'occuper un travail à temps plein quand leurs enfants fréquenteront l'école ou lorsqu'elles auront accès à des services de garde de qualité. Une étude portant sur la situation de 82 mères célibataires (d'un âge moyen de 32 ans et demi)



# Le déséquilibre travail-vie privée des travailleuses autonomes : un urgent besoin d'intervention gouvernementale

Zeynep Erden Karmam  
et  
Amr Elleithy

Condition féminine Canada

Zeynep Erden Karmam  
est directrice et  
analyste principale de la recherche  
de Division de la recherche  
à Condition féminine Canada.

## Introduction

Atteindre un équilibre entre le travail et la vie privée est une tâche complexe qui repose sur de nombreux éléments. Aujourd'hui, au cœur des interventions gouvernementales, la recherche de cet équilibre fait partie de toute politique sociale proactive. Ce genre de politique doit soutenir les familles et investir dans le développement des compétences individuelles pour favoriser une pleine contribution à l'essor de la société à toutes les étapes de la vie (OCDE, 2005a)<sup>1</sup>.

L'apparition de divers programmes gouvernementaux de soutien aux familles et aux personnes de même que l'inclusion de mesures de protection de l'emploi et de nouveaux régimes de travail dans les textes de loi et les conventions de travail témoignent d'une reconnaissance grandissante des avantages économiques et sociaux de la conciliation travail-vie privée<sup>2</sup>.

Cependant, si ces mesures profitent à de nombreux parents, la conciliation travail-famille demeure hors de portée pour d'autres, notamment les femmes, dont la santé physique et psychologique est à risque (Duxbury et Higgins, 2001; Macdonald et coll., 2005).

Les études démontrent que, en dépit de la progression de la participation des femmes au marché du travail dans les dix dernières années, celles-ci accomplissent toujours la plus grande partie des travaux domestiques et forment la majorité des aidants naturels. Par ailleurs, si les hommes s'impliquent aujourd'hui davantage, il persiste au sein de la famille et du milieu de travail une division du travail ancrée dans la société qui rend plus difficile pour les femmes l'atteinte d'un équilibre travail-famille, un enjeu

perçu comme affectant principalement les femmes et ce, malgré la nouvelle trajectoire de genre des politiques touchant la conciliation travail-vie privée (Smithson et Stokoe, 2005)<sup>3</sup>. Cet article s'appuie sur les résultats d'une étude financée par le Fonds de recherche en matière de politiques (FRMP) de Condition féminine Canada. Le FRMP soutient la recherche comparative entre les sexes, qui vise l'élaboration de meilleures politiques. Plusieurs études récentes traitant de la conciliation travail-vie privée sont présentées ici<sup>4</sup>.

Dans un premier temps, l'article analyse les principaux défis auxquels sont confrontées les travailleuses autonomes dans la recherche d'un équilibre entre les exigences de leur carrière et de leurs responsabilités familiales. Ensuite, une analyse des conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial, essentiellement des femmes, fait ressortir les principaux obstacles rencontrés. L'article se conclut par une réflexion sur les politiques susceptibles d'offrir aux parents de meilleures options pour concilier travail et famille, et les soulager ainsi dans les périodes plus difficiles de leur vie.

## Le travail autonome : un atout pour la conciliation

### travail-vie privée?

Les récents changements aux systèmes économiques mondiaux engendrés par les percées technologiques et la libéralisation du commerce ont favorisé l'émergence de formes de travail et de relations d'emploi souples et précaires. Bien qu'ils aient favorisé la participation des femmes au marché du travail, ces nouveaux systèmes, parmi lesquels le travail autonome, ont aussi favorisé l'émergence de conditions de travail atypiques caractérisées par une grande

## Initiatives de bénévolat pour la famille : Caractéristiques

Projet Chance : briser le cycle de l'aide sociale pour les jeunes mères

Le Projet Chance, organisme sans but lucratif fondé en 1986, gère un immeuble de 22 unités de logement au centre-ville de Montréal, où peuvent habiter des mères célibataires et leurs enfants pendant un maximum de cinq ans, le temps pour la mère de faire des études collégiales ou universitaires. Les résidentes doivent être âgées entre 18 et 30 ans, vivre à temps plein avec leurs enfants et prouver l'existence de besoins sociaux et économiques.

Chaque famille dispose de son appartement et bénéficie d'un service de prêt de livres, d'une banque d'alimentation et d'ateliers sur le rôle parental, la gestion financière, l'orientation personnelle et professionnelle et la nutrition. Tour à tour, les femmes se partagent certaines tâches, par exemple siéger au conseil d'administration, nettoyer les aires communes et prendre part à un programme de garde après l'école. Les loyers varient selon les revenus. Le Projet Chance recueille également 100 000 \$ par année pour payer les programmes et l'entretien de l'immeuble.

Selon des résultats préliminaires, entre 2/3 et 3/4 des résidentes terminent leur programme d'études. Certaines sont devenues infirmières, infographistes, enseignantes, femmes d'affaires, avocates et médecins.

Source : University Affairs, 2004. « Single Moms Succeeding », février.

d'organiser le travail. Les avenues suivantes pourraient être examinées :

- offrir des possibilités de réduire les heures de travail ou de travailler à temps partiel;
- allouer plus de souplesse dans la répartition du temps de travail pendant la journée, la semaine, le mois ou l'année;
- offrir davantage d'options de services de garde d'enfants;
- offrir des régimes plus souples de congés parental et pour prestation de soins (p. ex., un jour de congé par semaine pendant une période prolongée);
- lier les congés parental et pour prestation de soins à la prolongation de la vie professionnelle.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)>.

Les notes se trouvent à la fin de cette édition.

1998, 16 % des hommes et 21 % des femmes ont déclaré manquer de temps, contre 12 % et 16 %, respectivement, en 1992 (Enquête sociale générale, 1992). En raison des changements dans les tendances du cycle de vie, comme les études plus longues, qui retardent l'intégration au marché du travail et la formation d'une famille, plusieurs risquent de constituer une « génération sandwich » devant s'occuper à la fois de leurs enfants et de leurs parents. Le vieillissement démographique peut également augmenter la proportion d'individus qui se trouvent dans ces circonstances.

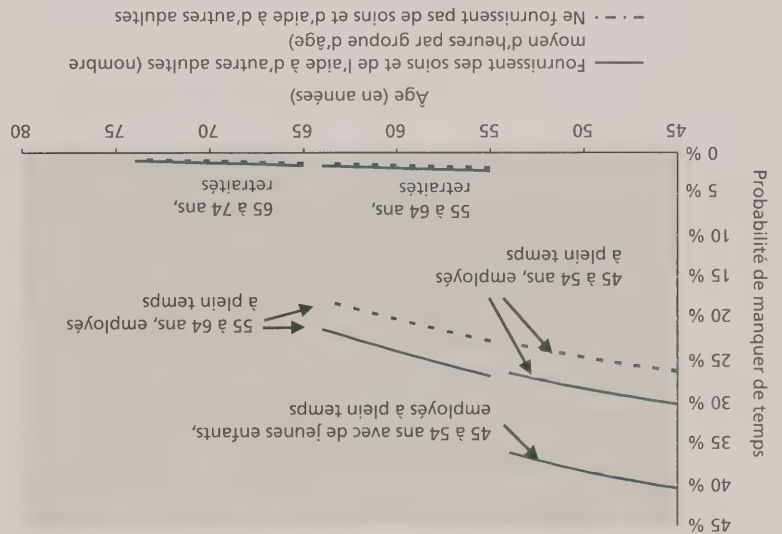
L'accroissement de la capacité des personnes de combiner les responsabilités professionnelles et familiales peut les aider à surmonter le manque de temps. Toutefois, en envisageant de telles initiatives, il importe également de prendre en considération leur incidence sur la capacité des employeurs, en particulier les petites entreprises,



En outre, l'incidence du manque de

## DIAGRAMME 3

## Probabilité des personnes plus âgées de manquer de temps



Source : Statistique Canada, ESC (1998), calculs non publiés fondés sur les estimations des auteurs.

nombre d'heures aux soins de base aux enfants<sup>5</sup>, une heure additionnelle consacrée à cette activité augmentant de 1,6 point de pourcentage la probabilité de manquer de temps<sup>6</sup>.

Des études précédentes ont révélé que les membres de familles mono-parentales sont plus susceptibles d'être sérieusement à court de temps<sup>7</sup> que ceux des familles biparentales (Burton et Phipps, 2004)<sup>7</sup>. Toutefois, nous avons constaté que la probabilité que les parents de jeunes enfants déclarent manquer de temps est relativement uniforme chez tous les genres de ménage – les familles monoparentales ne semblent pas être différentes à cet égard.

Dans le diagramme 3, les lignes colorées illustrent d'autres probabilités de manquer de temps liées à des profils caractéristiques de personnes âgées de 45 à 54 ans, de 55 à 64 ans et de 65 à 74 ans. Dans ces trois groupes d'âge, une distinction supplémentaire est faite selon la situation d'emploi, la présence de jeunes enfants et la prestation de soins à d'autres adultes. Le diagramme 3 indique ce qui suit :

- la probabilité de manquer de temps des personnes âgées de 45 à 54 ans et de 55 à 64 ans employées à plein temps et fournissant des soins à d'autres adultes est plus élevée (5 points de pourcentage);
- la probabilité de manquer de temps des personnes de 45 à 54 ans qui travaillent et fournissent des soins à d'autres adultes tout en s'occupant

## Le manque de temps reflète la situation d'emploi

Le diagramme 4 illustre comment, pour une personne typique de 35 ans, divers facteurs (sexe, présence de jeunes enfants, heures de travail et horaire de travail flexible) peuvent se combiner et résulter en une probabilité de manquer de temps relativement élevée. Comme précédemment, on y voit que le fait d'avoir de jeunes enfants est lié à une probabilité plus élevée de manquer de temps, princ-

• la prestation de soins à une très faible incidence sur la probabilité de manquer de temps des retraités – 54 % des personnes âgées de 55 à 64 ans n'ont pas d'heures de travail régulières et plus de 90 % des per-

sonnes âgées de 65 à 74 ans sont retraitées.

• les longues heures de travail (≥ 50 heures par semaine) augmentent la probabilité de manquer de temps de plus de 11 points de pourcentage – 28 % des personnes employées avaient travaillé 50 heures ou plus au cours de la semaine précédente l'enquête; le travail à temps partiel (≤ 30 heures par semaine) réduit la probabilité de déclarer manquer de temps de plus de 10 points de pourcentage – 9 % des personnes employées avaient travaillé moins de 30 heures au cours de la semaine précédente l'enquête.

En comparaison d'un horaire de travail rigide, un horaire de travail flexible réduit d'environ cinq points

Nous avons constaté que l'état de santé autodéclaré est étroitement lié au manque de temps. La probabilité de manquer de temps des personnes ayant déclaré être en mauvaise santé est supérieure de 17,1 points de pourcentage à celle des personnes ayant déclaré être en excellente santé<sup>8</sup>.



## Le manque de temps est

### assez courant

Le diagramme 1 indique la variation de la proportion de la population canadienne qui déclare manquer de temps en fonction de l'âge (hommes et femmes séparément). En général, une plus forte proportion de femmes que d'hommes a déclaré manquer de temps; chez les deux sexes, la tendance montre que le stress lié au manque de temps augmente jusqu'aux environs de 30-34 ans et diminue par la suite. En moyenne, 18,5 % de la population manque de temps. La probabilité que les personnes occupant un emploi manquent de temps est encore plus élevée, soit 23,9 %.

## Le manque de temps est plus courant chez les femmes ayant de jeunes enfants

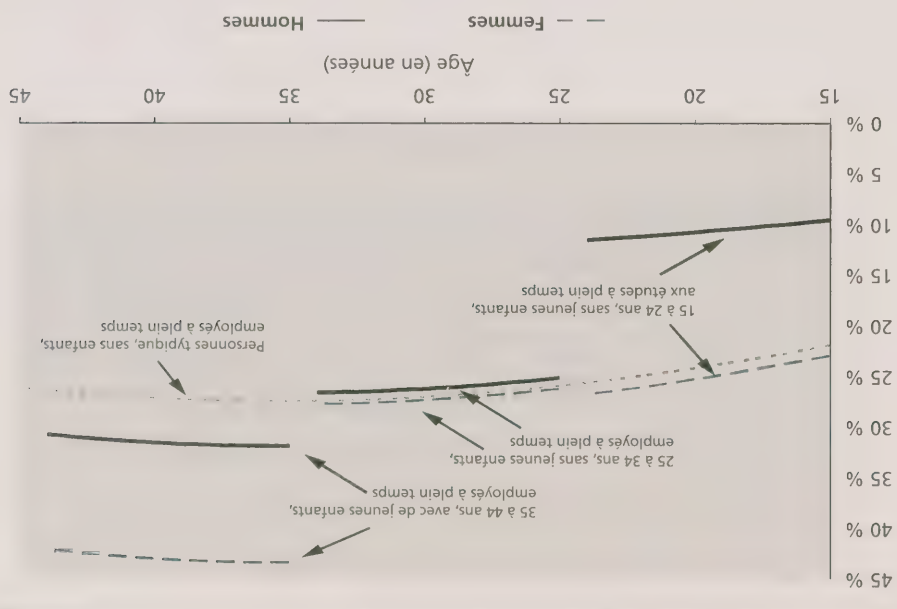
La présente section fournit quelques résultats de l'analyse multivariée que nous avons effectuée<sup>3</sup>. Nos constatations sont résumées dans les diagrammes 2 et 3, qui illustrent l'incidence de la combinaison de divers facteurs sur la probabilité que certains groupes de personnes man-

quent de temps.

Dans le diagramme 2, la ligne pointillée noire illustre comment la probabilité de manquer de temps varie entre 15 et 44 ans pour une « personne typique »<sup>4</sup>, alors que les lignes de couleur illustrent les probabilités liées à des profils caractéristiques des groupes d'âge de 15 à 24 ans, de 25 à 34 ans et de 35 à 44 ans. Dans les trois groupes d'âge, les individus sont en outre distingués selon le sexe, le statut d'emploi et la présence de « jeunes enfants » (c.-à-d. âgés de moins de 13 ans).

## DIAGRAMME 2

### Probabilité que les jeunes personnes manquent de temps



Source : Statistique Canada, ESC (1998), calculs non publiés fondés sur les estimations des auteurs.

Le diagramme 2 indique ce qui suit :

- Chez les hommes âgés de 15 à 24 ans, ceux qui étudient à plein temps ont une probabilité de manquer de temps considérablement plus faible que celle de ceux qui travaillent à plein temps, alors que, dans le cas des femmes, il y a très peu de différence entre celles qui étudient à plein temps et celles qui travaillent à plein temps.

- Cette probabilité augmente chez les personnes de 25 à 34 ans et atteint un sommet chez celles de 35 à 44 ans.

- Avoir de jeunes enfants augmente considérablement la probabilité de manquer de temps chez les femmes et l'accroît légèrement chez les hommes – la présence d'enfants plus âgés (13 à 18 ans) n'a aucune incidence sur cette probabilité. La différence entre les sexes en ce qui concerne les travaux ménagers non

rémunérés est notable. Non seulement les femmes font-elles davantage de travaux ménagers non rémunérés que les hommes, mais chaque heure supplémentaire sacrée à ces travaux augmente la probabilité de manquer de temps des femmes davantage que celle des hommes. L'une des explications avancées ailleurs est qu'il est peut-être plus difficile de reporter le genre de travaux dont les femmes s'acquittent (p. ex., la préparation des repas), ce qui crée de plus grandes contraintes de temps (Barnett et Shen, 1997; Phipps et coll., 2001).

La probabilité que les femmes man-

quent de temps demeure aux alentours de 40 % pendant une période pro-

longée, c.-à-d. la période pendant laquelle les enfants ont moins de

13 ans. Nos données indiquent que

ces femmes consacrent un plus grand

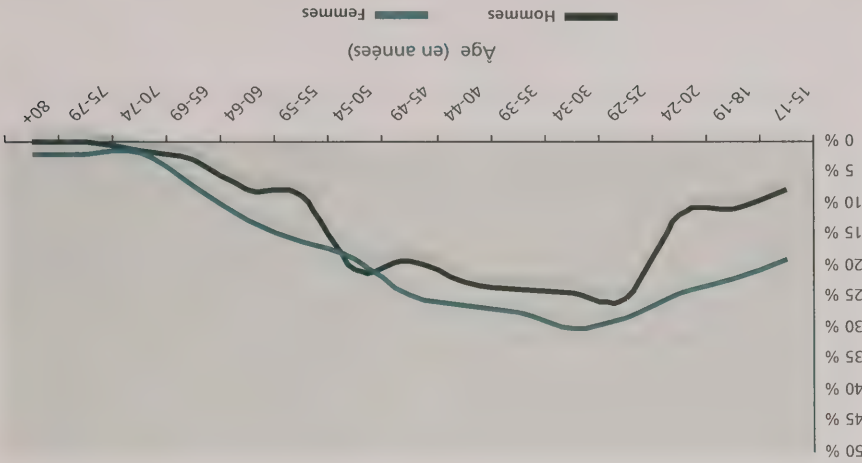
# Le stress lié au manque de temps incidence et facteurs de risque

Benoît-Paul Hébert  
et  
Alex Grey  
Ressources humaines et  
Développement social

Benoît-Paul Hébert  
est agent principal  
de recherche à la Direction de  
la recherche stratégique et  
de la coordination,  
Ressources humaines et  
Développement social.

Alex Grey  
est analyste principal  
à la Direction de la connaissance  
de la recherche,  
Ressources humaines et  
Développement social.

**DIAGRAMME 1**  
Proportion d'hommes et de femmes déclarant manquer de temps, selon l'âge



Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale (ESG) (1998), tabulations des auteurs fondées sur les microdonnées.

Ces dernières années, on a manifesté un intérêt croissant pour les problèmes relatifs à l'équilibre entre le travail et la vie privée. Le degré de stress lié au manque de temps est une mesure subjective de la difficulté qu'éprouvent les individus à concilier les demandes concurrentes concernant leur temps. Les mesures subjectives du bien-être, qui sont bien fondées dans la littérature psychologique, sociologique et économique, sont de plus en plus utilisées pour éclairer l'élaboration des politiques.

Le présent document expose les résultats d'une étude utilisant des techniques multivariées afin de vérifier les rapports entre le stress lié au manque de temps et un éventail de caractéristiques personnelles et relatives au ménage et au marché du travail. Les données proviennent de l'Enquête sociale générale (1998) sur l'emploi du temps, qui comprend également un ensemble de mesures subjectives du stress lié au manque de temps<sup>2</sup>. En particulier, celui-ci est mesuré à l'aide d'une échelle constituée de 10 questions de type oui-non sur le stress perçu par les personnes concernant la gestion de leur temps. Nous suivons la pratique établie à Statistique Canada et considérons qu'une personne subit un haut niveau de stress lié au manque du temps ou « de fortes contraintes de temps » si elle répond par l'affirmative à au moins sept questions (Frederick, 1995). Deux séries d'analyses multivariées ont été effectuées – une pour toutes les personnes et l'autre pour les personnes occupant un emploi – afin de déterminer les caractéristiques susceptibles de causer des écarts dans la probabilité de manquer de temps.



## L'eau douce, source d'avenir : Politiques visant une gestion durable des ressources en eau au Canada

8-10 mai 2006

Gatineau, Québec

L'eau douce n'est plus tenue pour acquise au Canada. Dans la foulée de l'évacuation de Kashchewan et des tragédies de Walkerton et de North Battleford, la salubrité de notre eau potable est devenue un enjeu. Devant les sécheresses périodiques dans les Prairies et les litiges juridiques prolongés ayant trait à l'accès à des sources d'approvisionnement dans l'est de l'Ontario, l'utilisation de ressources en eau à des fins agricoles et industrielles ne va plus de soi. Ajoutons à cela les inondations de la rivière Rouge, la contamination frontalière possible liée au détournement de Devil's Lake, la menace d'exportations massives d'eau aux États-Unis, de même qu'un vaste éventail d'autres dossiers portés à l'attention du public et des décideurs, et il est clair que le temps est venu de repenser les politiques du Canada relatives à l'eau douce.

Le PRP et ses partenaires vous invitent à participer à une conférence sur les politiques canadiennes de l'eau intitulée *L'eau douce, source d'avenir*. Au cours de cet événement prévu les 8, 9 et 10 mai, au Hilton Lac Leamy dans la région de la capitale nationale, on y abordera divers enjeux stratégiques liés à l'eau par l'entremise d'ateliers simultanés et de symposium. Pour de plus amples renseignements à ce sujet, consultez notre site web à [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca) ou communiquez avec Ian Campbell par téléphone au 613 992-3704.

plus approfondie les comptes d'épargne-congés qui permettent aux travailleurs de prendre congé, à un moment qu'ils jugent opportun, pour s'occuper de leur famille ou poursuivre d'autres objectifs comme la perfectionnement professionnel. Idéalement, ces comptes pourraient s'approvisionner en crédits monétaires ou temporels d'une multitude de sources – les gouvernements, la famille, les employeurs et les particuliers.

Le PRP explore présentement les applications possibles des politiques et comptes d'épargne individuels favorisant la flexibilité du parcours de vie et une étude sera publiée dans un proche avenir.

*Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>. Les notes se trouvent à la fin de cette édition.*

qui permet aux travailleurs d'accumuler du temps et de s'en servir pour travailler à temps partiel ou suivre de la formation.

### Le Canada devrait-il

### envisager d'autres options en matière de politiques?

La vie au travail des Canadiens est en évolution. Nous amorçons notre carrière plus tard en raison de plus longues études et jusqu'à tout récemment, il fallait être couvert de diplômes pour espérer décrocher un emploi. Nous attendons que notre carrière soit stable avant d'avoir des enfants afin de bénéficier de meilleures prestations en matière de garde et des salaires acceptables lorsque nous retournerons sur le marché du travail.

Nous prenons aussi notre retraite plus tôt, même si nous vivons plus longtemps. Comme nos épargnes-longtemps devront être versées sur une plus longue période, nous pourrions être appelés à travailler plus longtemps afin de combler le manque à gagner. De nouvelles politiques, plus souples, pourraient favoriser cette transition. Cela dit, encourager à la fois la participation au marché du travail, la fécondité et la conciliation travail-vie exigera une approche de politiques flexible. Pour atteindre cet objectif à la grandeur du pays, nous devons adopter une approche à la fois équitable et souple en raison de la diversité des économies régionales et des compétences partagées du fédéral et du provincial en matière de politiques.

Dans un tel contexte, il serait souhaitable d'explorer de manière

flexibilité au plan personnel tout en demeurant plus longtemps sur le marché du travail. De plus en plus, les pays adoptent des politiques flexibles qui répondent aux besoins exprimés par les travailleurs et les employeurs dans un contexte où les bouleversements économiques s'accompagnent de changements démographiques et sociaux importants. Si les employeurs doivent s'adapter rapidement, les familles et les particuliers doivent bénéficier de politiques favorisant leur propre adaptation à ces changements. Une publication de l'OCDE (2005) notait que : dans le contexte actuel, « il est plus important que jamais de veiller au dynamisme du marché du travail et faire en sorte que les personnes d'âge actif aient la possibilité de travailler et y soient incitées. Sans quoi le prix à payer pourrait être une opposition au changement ».

Certains gouvernements tentent d'introduire plus de flexibilité en permettant aux individus d'accumuler des crédits de temps et d'argent pouvant être utilisés à des fins spécifiques. Par exemple, en 2006, les Pays-Bas ont adopté un *système d'épargne du cycle de vie* par lequel les travailleurs peuvent accumuler des revenus d'emploi ou des congés échangeables dans l'avenir. De cette façon, les travailleurs peuvent décider eux-mêmes du moment opportun pour prendre un congé sabbaïque ou un congé de soins, ou suivre une formation. Dans plusieurs pays, les gouvernements comme les entreprises ont des politiques d'épargne de congés. Par exemple, la France a adopté en 2000 un système appelé Réduction du temps de travail

Au début des années 1990, les pays de l'OCDE se sont inquiétés de la rapidité des changements de l'économie mondiale et de la capacité des entreprises et des institutions à offrir une main-d'œuvre flexible en réponse aux nouvelles exigences du marché. Avec le recul, il apparaît clairement que les forces du marché ne peuvent résoudre tous les problèmes et que des structures de politiques rigides sont contre-productives. C'est ce que le PRR (2005) a démontré dans un rapport récent sur le vieillissement de la population et les travailleurs âgés (PRP, 2005), qui recommande par ailleurs d'éliminer les obstacles créés par des politiques afin de permettre aux travailleurs âgés de bénéficier de plus de

### *Une approche flexible?*

maladie professionnels, les congédiements injustes, le paiement des salaires, le harcèlement sexuel et l'information administrative et générale. Tous ces éléments peuvent influencer le portrait d'ensemble concernant l'équilibre travail-famille et devraient être pris en considération.

## *Maintenir une main-d'œuvre active importante tout en améliorant le bien-être des familles constituera donc un défi d'envergure pour les politiques publiques.*

Au Canada, le Québec fait figure de province à introduit une série de politiques visant à élargir la couverture aux travailleurs autonomes et aux pères en particulier, tout en augmentant la durée des prestations. Par exemple, le revenu maximum assuré en vertu du nouveau plan d'assurance

parentale est passé de 39 000 \$ à 57 000 \$ et rembourse maintenant 75 p. 100 du revenu d'affaires ou du revenu d'emploi. Le Québec a aussi mis en place un système de services de garde publics accessibles à tous les résidents. Selon Baker et coll. (2005), ce système, bien que coûteux, semble avoir favorisé un plus haut taux de participation des femmes au marché du travail.

Tout comme les Pays-Bas et les États-Unis, le Canada garantit la sécurité d'emploi aux travailleurs devant prendre soin de leurs proches pour des raisons de santé. Ces mesures sont cependant tellement restrictives qu'elles ne permettent qu'un maximum de six semaines pour l'aide aux proches mourants. Un certificat de décès est exigé pour accéder aux prestations.

Les codes du travail provinciaux et fédéral jouent également un rôle important dans la conciliation travail-vie. Ces codes régissent notamment les heures de travail, le salaire minimum, l'équité salariale, les congés annuels,



## Évolution récente en matière de politiques de l'OCDE

À l'instar du Canada, de nombreux pays industrialisés se heurtent à des défis et s'aperçoivent de l'évolution des modèles d'emploi. D'autres ressentent les impacts de la mondialisation et des changements apportés aux milieux de travail. En réponse à ces enjeux, beaucoup de gouvernements ont mis sur pied des mesures pour favoriser l'équilibre travail-vie. Certains ont élaboré des systèmes de politiques publiques axés sur la famille, le milieu de travail ou même sur la flexibilité des parcours de vie.

Les services de garde représentent sans doute un des secteurs de politiques publiques les plus développés. Il existe différents niveaux de couverture et d'admissibilité aux congés parentaux et aux services de garde. La Suède, le Danemark, la France, la Finlande et la Belgique offrent à tous les parents des services de garde, dont certains sont intégrés au système d'enseignement. Par exemple, la législation suédoise oblige les municipalités à offrir des services de garde avant et après les classes pour les enfants d'un an et plus. Par ailleurs, la proportion du coût des services de garde assumée par les parents est passée d'environ 20 et 25 p. 100 à 11 p. 100 en 2002. En Finlande, les parents paient au maximum 200 euros par mois pour le premier enfant et 180 euros pour le deuxième et ils peuvent même faire garder leurs enfants la nuit. La France et la Belgique vont plus loin encore en offrant un programme d'enseignement public aux enfants ayant entre deux ans et demi et trois ans.

En Autriche, en Belgique, en Norvège, en Islande, en France et en Allemagne, les parents peuvent étirer leur congé

parental entre la première année de l'enfant jusqu'à l'âge de trois ans. Les parents suédois ont droit à 450 jours de congé parental qu'ils peuvent utiliser, s'ils travaillent à temps partiel, durant les huit premières années de vie de l'enfant en travaillant à temps partiel. La Finlande, la Norvège, l'Islande et les Pays-Bas incitent les pères à prendre un congé parental par l'augmentation du plafond du revenu assurable ou par la création de congés destinés spécifiquement aux hommes. En Finlande, par exemple, des prestations de congé parental élevées visant uniquement les hommes ont fait bondir la proportion des pères se prévalant de ces congés (de 11 à 17 p. 100 entre 1994 et 2003).

Les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la Suède et l'Autriche offrent tous aux parents une prestation leur permettant de travailler à temps partiel pendant leur congé parental. Aux Pays-Bas, par exemple, les parents peuvent travailler à temps partiel à partir du 17<sup>e</sup> mois suivant la naissance de leur enfant. De plus, en Islande et au Danemark, les parents aux études à temps plein reçoivent des prestations. La Norvège prévoit des dispositions pour les parents qui restent à la maison et les Pays-Bas offrent une protection aux mères travaillantes autonomes. Au Danemark, par exemple, les prestations de maternité sont calculées à partir des revenus d'emploi et atteignent 450 euros par semaine.

En dehors de la famille immédiate, les politiques familiales se font plus rares. Les Pays-Bas et les États-Unis garantissent tous deux une sécurité d'emploi aux travailleurs devant prendre soin d'un membre de leur famille qui est malade. Les Pays-Bas, par exemple, permettent aux gens de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un proche mourant et de toucher

70 p. 100 du salaire minimum pendant douze semaines. Les congés parentaux peuvent aussi prendre la forme de congés sabbatiques, comme aux Pays-Bas et en Suède, de congés statutaires ou, en France, d'une diminution du nombre d'heures de travail par semaine jusqu'à concurrence de quatre jours ouvrables par semaine. La durée des congés annuels statutaires varie beaucoup en fonction des pays. S'ils sont généralement de quatre ou cinq semaines en Europe, les travailleurs au Canada bénéficient souvent de deux semaines. Aux États-Unis, la durée des congés payés est laissée à la discrétion de l'employeur.

Somme toute, les politiques canadiennes sont moins généreuses qu'en Europe, mais un peu plus avantageuses qu'aux États-Unis. Selon une étude de l'OCDE (2005), à peine 20 p. 100 des enfants de 0 à 6 ans ont accès à des services de garde réglementés. Cette proportion atteint 78 p. 100 au Danemark, 60 p. 100 au Royaume-Uni et 40 p. 100 au Portugal.

Depuis peu, il est possible au Canada de prendre un congé de paternité et de maternité combinés d'une durée d'un an<sup>7</sup>. Les critères d'admissibilité sont par contre sévères. Seules les mères ayant travaillé au moins 600 heures au cours de l'année précédente peuvent en bénéficier. Par ailleurs, elles doivent attendre deux semaines avant de recevoir les prestations. En 2003, plus de 25 p. 100 des mères n'ont pu se prévaloir des prestations soit parce qu'elles n'avaient pas travaillé assez longtemps soit parce qu'elles étaient travaillantes autonomes. Par ailleurs, la faiblesse du revenu de remplacement perpétue l'inégalité d'accès aux prestations. Fait à noter, en 2003, les femmes étaient à l'origine de 85 p. 100 des demandes de congé parental.

Ces questions retiennent de plus en plus l'attention des gouvernements de nombreux pays, dont le Canada, qui tentent de maintenir un taux d'emploi aussi élevé que possible tout en favorisant la cohésion sociale et des familles fortes. Bien entendu, les responsables de l'élaboration des politiques doivent garder en tête que cet enjeu se résoudra peut-être de lui-même. Les familles pour- raient-elles mieux répartir les responsabilités liées au travail rémunéré et aux tâches domestiques? Lorsqu'on accepte de sacrifier une partie de son revenu potentiel en faveur d'une vie familiale plus saine, les avantages surpassent-ils les coûts? Les employeurs offriront-ils plus de souplesse et des mesures profamiliales? Le marché peut lui aussi jouer un rôle important dans l'équilibre travail-vie. Le départ à la retraite des baby-boomers devrait augmenter le pouvoir de négociation des employés qui pour- ront réclamer des ententes plus de mesures permettant la conciliation travail-vie. De plus, les occasions d'emploi augmenteront et seront plus attrayantes et les personnes qui ne travaillaient pas, ou occupaient un emploi à temps partiel, chercheront à travailler davantage.

Les gens seront incités à parfaire leurs compétences puisque des salaires plus élevés augmentent le taux de rendement de l'instruction. Cela dit, l'effet d'un niveau d'instruction plus élevé sur l'équilibre travail-vie est incertain. Les gestionnaires et les professionnels bénéficient souvent de conditions d'emploi qui favorisent l'indépendance et la flexibilité. Selon Lero et coll. (1993), 43 p. 100 des ges- tionnaires ont accès à un horaire de travail flexible, comparativement à seulement 23 p. 100 des travailleurs moins qualifiés. L'étude de Tremblay (2004) démontre que les premiers ne

profitent pas de cette flexibilité en raison d'une charge de travail et de responsabilités trop importantes. En dépit d'un accès à des politiques de conciliation travail-vie, ce sont eux qui affirment travailler trop.

Il faut également tenir compte des changements dans la composition de la consommation totale sous l'effet du vieillissement de la population. Nous savons peu de choses de l'impact de la technologie et des produits et services achetés sur le niveau de stress vécu au sein des familles. Pour de nombreux couples canadiens, une personne, généralement la femme, choisit de travailler à temps partiel et accepte de diminuer sa consommation en échange de plus de temps passé en famille. Les couples dont les deux conjoints choisissent de travailler utiliseront-ils leur pouvoir d'achat supplémentaires pour tenter de diminuer le stress relié à la famille? La perspective de meilleurs salaires encouragera sans doute les gens à travailler davantage. S'ils n'utilisent pas leurs revenus additionnels pour réduire le fardeau des tâches domes- tiques, ils pourraient exacerber le déséquilibre travail-vie. Selon Benjamin et coll. (2002), les élasticités de la main-d'œuvre disponible totale sont positives (environ 0,25 en moyenne), ce qui signifie qu'une augmentation des salaires incite les Canadiens à travailler davantage plutôt qu'à s'adonner à des loisirs. Comme le faisait remarquer Adam Smith : « Au contraire, on voit souvent les ouvriers qui sont largement payés

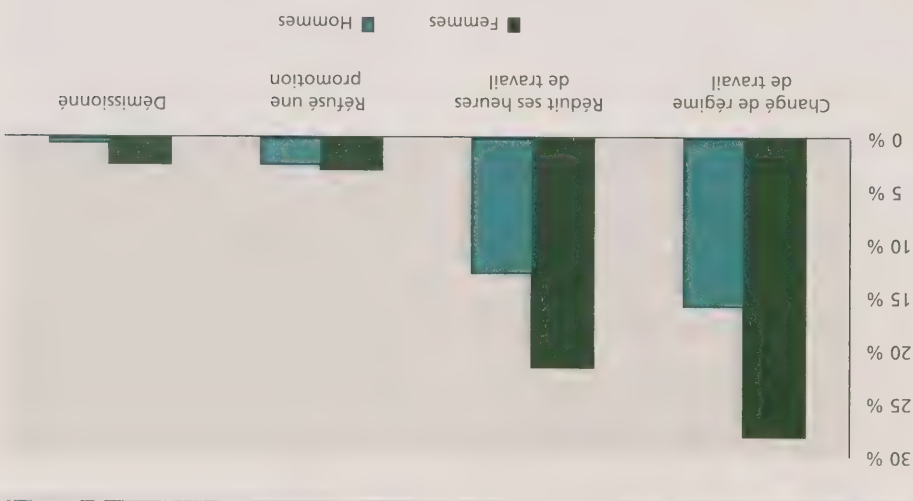
*Lorsque les femmes choisissent de travailler à temps partiel pour trouver un meilleur équilibre, elles acceptent une baisse de revenus en échange d'une diminution du stress et une vie familiale plus heureuse.*

à la pièce, s'écraser de travail, et ruiner leur santé et leur tempérament en peu d'années » (Smith, 1776). Selon Drolet et Morissette (1997), les personnes qui désirent travailler moins et recevoir un salaire réduit en con- séquence sont précisément celles qui sont les plus scolarisées – profession- nels et gestionnaires – et qui travaillent déjà beaucoup. Celles qui aimeraient travailler un plus grand nombre d'heures sont généralement moins scolarisées et ne travaillent pas à temps plein. Cependant, l'ESG (1998) rapporte que 94 p. 100 de tous les tra- vailleurs se disent satisfaits du nombre d'heures travaillées ou en voudraient plus, contre 6 p. 100 seulement qui voudraient travailler moins. Il semble qu'Adam Smith ait vu juste.

Dans le passé, les syndicats ont joué un rôle prépondérant dans la défini- tion des conditions de travail, en particulier de celles qui favorisent l'équilibre travail-vie. Cependant, leur présence et leur influence au sein de l'économie ont diminué. Moins de 30 p. 100 des travailleurs sont syn- diqués, un pourcentage qui est encore plus faible dans le secteur privé. Les conventions collectives contiennent néanmoins une foule de politiques et de mesures destinées à favoriser la con- ciliation travail-vie. Certaines d'entre elles seront peut-être reprises par des employeurs cherchant à attirer des tra- vailleurs dans un contexte de pénurie. Des pressions politiques de la part des travailleurs pourraient aussi amener des changements aux codes du travail.



**GRAPHIQUE 8**  
**Changements touchant l'emploi adoptés en raison des exigences de soins aux proches**



Source : Facts, 2005.

- la capacité des familles à accéder à un niveau de vie jugé acceptable, repose sur la disponibilité de deux travailleurs en moyenne par famille, et qu'en plus le taux de fécondité continue de chuter, les risques privés deviennent souvent des risques publics. Quelques questions et considérations de politiques publiques s'imposent alors :
  - Le maintien de l'offre de main-d'œuvre est-il un objectif approprié? Si oui, à quel niveau : deux travailleurs par famille? Un et demi?
  - En considérant que les femmes s'acquittent de la majeure partie des tâches domestiques et des soins aux proches, une politique qui soutient le travail à temps partiel pour un conjoint favorisera aussi la perpétuation d'une division du travail selon les sexes.
  - D'un autre côté, une politique favorisant l'offre de services publics comme les services de garde, accompagnée de dispositions de congés flexibles et d'incitatifs aux congés flexibles et d'incitatifs
- Par ailleurs, ce qui ne facilitera pas les choses, les travailleurs de tout âge devront bénéficier des occasions et du temps nécessaire pour perfectionner leurs compétences et habiletés tout au long de leur vie.

Nous ne connaissons pas les répercussions exactes de l'augmentation de la demande de soins aux aînés, puisque « l'arrivée » des baby-boomers à la retraite pourrait grandement augmenter le nombre d'aîdants naturels. De plus, une population âgée plus en santé pourrait donner lieu à une entraine mutuelle pouvant durer des années.

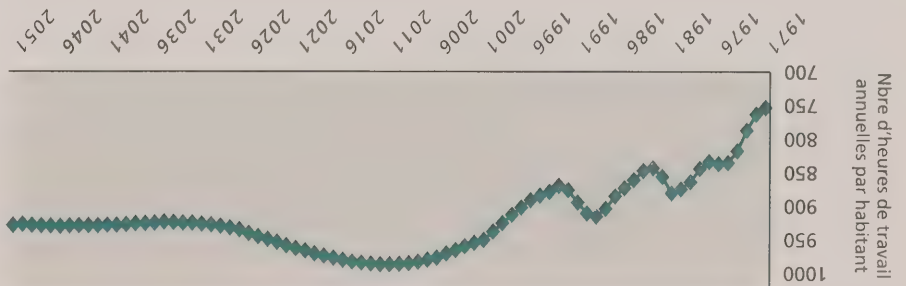
## Une approche fondée sur les politiques publiques

Bien que notre connaissance des enjeux associés au déséquilibre travail-vie soit limitée, le problème que rencontrent les familles avec enfant est clair : elles vivent un déséquilibre travail-vie. Les femmes ont augmenté leur temps de travail total et subissent davantage le stress lié aux ajustements qu'elles doivent faire à leur vie familiale. Leur vie a, pour ainsi dire, changé du tout au tout. Dans le cas des hommes, on pourrait parler d'évolution, à tout le moins en ce qui concerne la famille. Néanmoins, si le niveau de stress rapporté par les hommes est plus faible que celui des femmes, il a augmenté de façon plus importante entre les Enquêtes sociales générales de 1992 et 1998. Le niveau de stress sévère ressenti par les hommes en 1998 dépasse celui rapporté par les femmes en 1992. Ceci s'explique peut-être par un transfert de responsabilités stressantes des femmes vers les hommes, dans un contexte où le niveau de stress total augmente. Les hommes assument peut-être davantage de responsabilités familiales et vivent aussi davantage le stress qui les accompagne.

**Risques publics ou privés?**

Dans le passé, il appartenait aux familles de trouver elles-mêmes un équilibre travail-vie. Mais lorsque la croissance économique, de même que

## GRAPHIQUE 7 Main d'œuvre active par rapport à la population totale, 1971-2051



Source: Modèle LifePaths (Statistique Canada), basé sur des hypothèses développées par le Groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie.

manière importante les perceptions liées à l'équilibre travail-vie.

### Une société vieillissante

Il devient de plus en plus évident que les changements économiques et sociaux survenus au cours des années de travail des baby-boomers ont modifié l'équilibre entre le travail et les autres responsabilités au sein des familles. Mais que nous réserve l'avenir?

Comme c'est le cas dans plusieurs autres pays, la population canadienne vieillit. En 1981, quelque 8 p. 100 de la population totale était âgée de 65 ans et plus. D'ici 2011, cette proportion aura presque doublé (14 p. 100) et elle atteindra 20 p. 100 en 2021. Trois phénomènes importants sont à l'origine de ce vieillissement : l'augmentation de l'espérance de vie, la diminution du taux de natalité depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle et l'explosion démographique après la Deuxième Guerre mondiale qui a provoqué une hausse temporaire du taux de fécondité. Entre 1950 et 1960, le nombre moyen de naissances par femme était de 3,7. Il est passé à 1,8 au milieu des années 1970 et il continue de baisser légèrement depuis.

Le départ à la retraite des baby-boomers entraînera une diminution relative de la population active et un changement de sa composition, bien qu'en termes absolus, celle-ci continuera de croître lentement pour plusieurs années encore. Dans une publication récente (2005), *Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite*, le PRP et Statistique Canada présentent un modèle de prédiction de la main-d'œuvre active (graphique 7). Selon cette étude, en dépit d'une participation accrue des femmes au marché du travail et d'une augmentation du temps total en emploi des personnes au cours de leur vie, résultat d'une plus grande scolarisation, le nombre de travailleurs total par rapport à la population diminuera graduellement entre 2013 et 2031. Ces prédictions laissent penser que nous vivons présentement un âge d'or en termes de temps de travail par habitant. Lorsque ce ratio diminuera, nous connaîtrons une situation similaire à celle du passé sinon que, cette fois, ce sont les personnes âgées et non plus les enfants qui constitueront la population ne travaillant pas. Cette situation mettra au défi l'équilibre budgétaire des gouvernements et la

### L'augmentation du besoin en soins aux personnes âgées

La diminution relative de la main-d'œuvre active amènera sans doute la création de mesures et d'incitatifs visant à prolonger le temps de travail total et à augmenter la productivité. Cette augmentation du temps de travail pourrait aggraver les problèmes liés à la conciliation travail-vie, au stress et aux exigences conflictuelles des multiples rôles que doivent remplir les personnes. Elle pourrait aussi réduire encore davantage le taux de fécondité. Maintenir une main-d'œuvre active importante tout en améliorant le bien-être des familles constituera donc un défi d'envergure pour les politiques publiques.

Une fois de plus, les femmes s'occupent davantage des soins aux personnes âgées que les hommes. Comme le montre le graphique 8, les aidantes naturelles qui ont un emploi ont deux fois plus de chances que les hommes dans la même situation d'avoir changé de régime de travail ou d'avoir diminué leur nombre d'heures travaillées. Les femmes sont également plus nombreuses à refuser des promotions ou à quitter leur emploi en raison de leurs responsabilités d'aidantes naturelles.



qui constitue sans doute un facteur de stress additionnel. Les femmes vivent donc des conflits plus marqués que les hommes entre leurs rôles professionnel et familial (voir également Beaujot et Liu, 2005; Goldscheider et Waite, 1991 et Kempeneers, 1992).

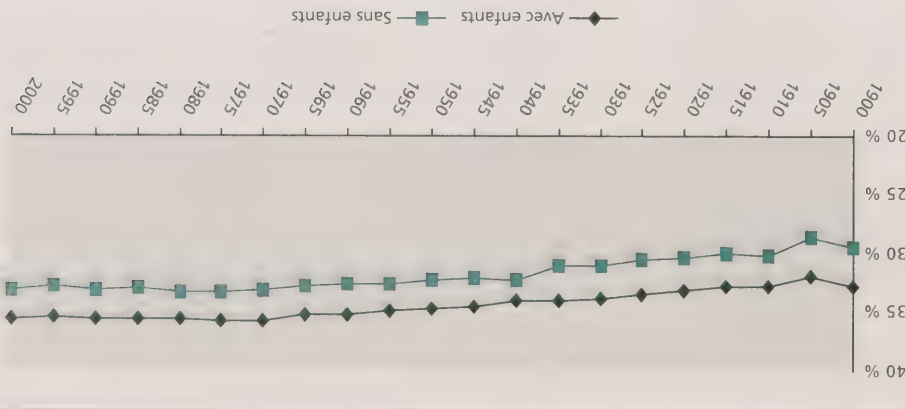
L'approche des parcours de vie met en relief un autre enjeu : lorsque les femmes choisissent de travailler à temps partiel pour trouver un meilleur équilibre, elles acceptent une baisse de revenus en échange d'une diminution du stress et une vie familiale plus heureuse. En contrepartie, elles s'exposent à une érosion de leur capital social et humain à une étape charnière de leur carrière. Par ailleurs, leur retraite ainsi que les revenus totaux au cours de leur vie peuvent être affectés négativement. Et comme beaucoup d'unions se terminent par une séparation, il peut y avoir des iniquités dans la répartition des coûts totaux au cours d'une vie.

Chose peu surprenante, avoir des enfants aggrave le problème. Comme le montre le graphique 5, les personnes ayant des enfants travaillent relativement plus que celles qui n'en ont pas, que ce travail soit rémunéré ou non. Parmi les personnes nées en 1970, celles qui ont des enfants occupent 36 p. 100 de leur temps de vie totale à des tâches rémunérées et non rémunérées, contre 33 p. 100 pour celles qui n'ont pas d'enfants.

Comme l'indique le graphique 5, la proportion du temps passé au travail entre 25 et 54 ans ne révèle pas l'ensemble du travail accompli à différents âges des enfants. Plus les enfants sont jeunes, plus ils demandent d'attention. Cependant, tel que l'illustre le graphique 6, les gens vivent un stress maximum lorsque les enfants ont entre 6 et 12 ans, et ce, même si

GRAPHIQUE 5

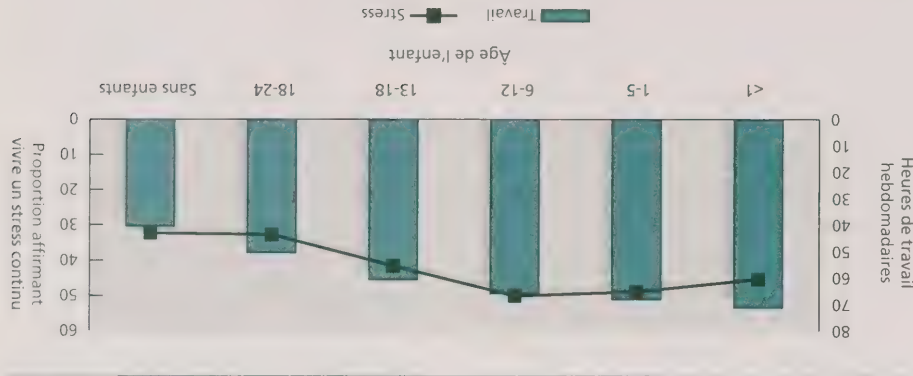
Temps de travail rémunéré et non rémunéré pour les 25-54 ans, selon la présence ou non d'enfants



Source : Modèle LifePaths, Statistique Canada.

GRAPHIQUE 6

Travail et niveau de stress en fonction de la présence et de l'âge des enfants



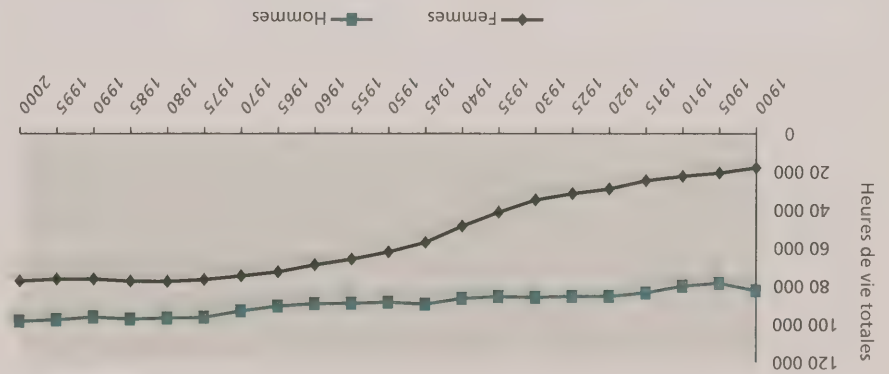
Enquête sociale générale, Statistique Canada, 1998.

c'est avant un an que les enfants exigent le plus d'heures de travail hebdomadaires. D'après les études menées par Guéhn et coll. (1997) et Tremblay (2004), l'âge des enfants est un facteur plus important que le nombre d'enfants dans l'équilibre travail-vie. Les répercussions des relations familiales sur le stress lié au travail et à la vie personnelle sont encore mal

comprises. Les taux de séparation et de divorce ont augmenté en parallèle avec l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail. Les difficultés rencontrées dans les relations familiales contribuent-elles au déséquilibre travail-vie? De nombreuses études qualitatives de Barnett (2003) avancent que la qualité des liens familiaux peut influencer de

### GRAPHIQUE 3

#### Temps de vie total en travail rémunéré par habitant (incluant le temps de déplacement) par cohorte de naissance et par sexe



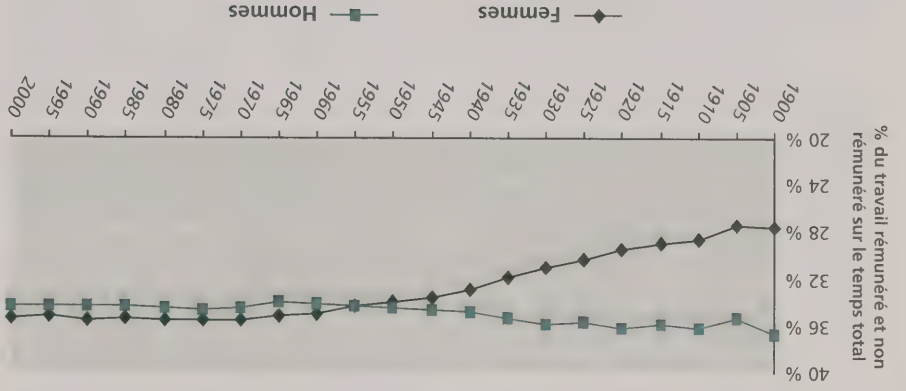
Source : Modèle LifePaths, Statistique Canada.

Malgré l'augmentation du temps familial total consacré au travail rémunéré et la pression additionnelle exercée sur les familles, beaucoup de milieux de travail prennent encore pour acquis que leurs employés, hommes ou femmes, pourront accomplir leur travail sans que leurs responsabilités familiales y portent atteinte. Selon Appelbaum et coll. (2002),

[traduction libre] « ce modèle d'organisation du travail rémunéré et non rémunéré a suscité des inquiétudes chez une majorité de familles de travailleurs quant à leur capacité de s'occuper convenablement de leurs enfants et de leurs parents âgés. Ces familles manquent de temps et sont stressées par leurs responsabilités professionnelles. »

### GRAPHIQUE 4

#### Temps de travail (rémunéré et non-rémunéré) pour les 25-54 ans, par cohorte de naissance et en fonction du sexe



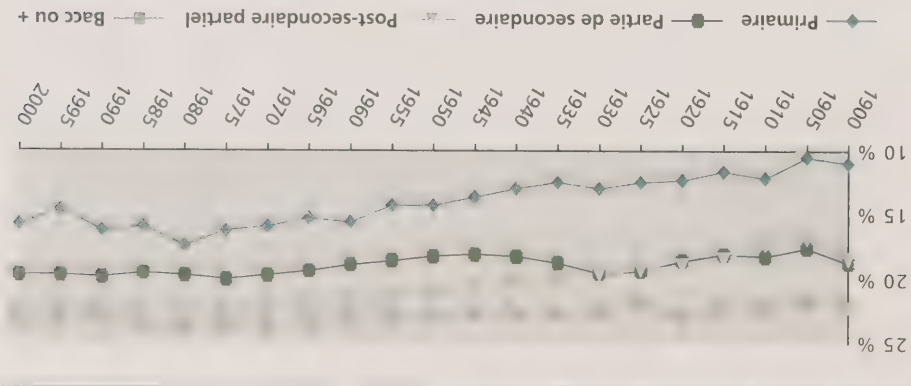
Source : Modèle LifePaths, Statistique Canada.

Si les femmes en âge de travailler ont augmenté de façon importante la proportion de leur temps de vie passé au travail domestique et au travail rémunéré, les hommes, eux, ont connu une légère diminution (voir le graphique 4). Selon les données du modèle LifePaths, la proportion du temps occupé au travail domestique et au travail rémunéré par des femmes en âge de travailler devrait bientôt égaler celle des hommes pour les cohortes nées en 1995 ou après. Si les femmes passent plus de temps sur le marché du travail, les hommes n'ont pas augmenté leur temps de participation aux tâches domestiques dans la même proportion. Comme le mentionnent Gornick et Meyers (2005), [Traduction libre] « la lutte continue d'un grand nombre de familles pour l'atteinte d'un équilibre viable et équitable entre la vie familiale et la vie professionnelle tire ses origines d'un passé marqué par une division du travail fondée sur les sexes [...] »

De façon générale, les familles répartissent le temps total de travail de manière relativement équitable entre les sexes. Cependant, les femmes passent une plus grande partie de leur temps de travail non rémunéré à s'occuper de tâches familiales et domestiques. En 1998, les mères au travail avec des enfants de moins de cinq ans passaient deux fois plus de temps que les hommes à prendre soin des enfants – 91 et 47 minutes par jour respectivement. L'Enquête sociale générale révèle que les femmes passent également plus de temps à s'occuper des personnes âgées que les hommes, soit 5 heures par semaine contre 3 pour les hommes. Selon une étude de Phipps et Macdonald (2005), les femmes demeurent responsables des tâches domestiques même lorsqu'une répartition plus équitable du travail existe, ce



**GRAPHIQUE 2**  
Proportion du temps de vie en emploi rémunéré pour les 25-54 ans selon le niveau d'instruction et la cohorte de naissance



Source : Modèle LifePaths, Statistique Canada.

massive des femmes sur le marché du travail a rendu plus floue la démarcation entre les responsabilités professionnelles et domestiques. Comme le montre le graphique 3, les femmes nées en 1940 passeront en moyenne 48 000 heures de leur vie dans un emploi rémunéré, contre 86 000 heures pour les hommes. Pour la cohorte née en 1970, l'écart entre le temps travaillé par les hommes et les femmes devrait diminuer de 50 p. 100 et atteindre 74 000 heures pour les femmes contre 93 000 heures pour les hommes. Cet écart devrait ensuite rester stable.

L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail a transformé le modèle traditionnel de l'homme soutien de famille et de la femme ménagère, à tout le moins pour la période consacrée à l'éducation des enfants. Les familles à deux revenus sont maintenant plus nombreuses que les familles traditionnelles. En 1976, 36 p. 100 des femmes vivant dans des familles avec enfants de moins de 16 ans occupaient un emploi. En 1997, cette proportion avait presque doublé, à 62 p. 100.

les travaux à contrat de même que le travail autonome ont tous connu un essor important. Comme plusieurs de ces catégories se chevauchent, il est difficile de dégager des tendances nettes. Selon Saunders (2006), environ 37 p. 100 des travailleurs occupent un emploi atypique<sup>6</sup> en 2001, contre 33 p. 100 en 1989 (pourcentage déjà nettement plus élevé que dix ans plus tôt.

Tous les emplois atypiques ne sont pas intéressants ou imposés à ceux qui les occupent et les emplois peu rémunérés ne sont pas tous atypiques. En effet, s'il est généralement moins payant et offre peu de sécurité, le travail atypique aide parfois à retrouver l'équilibre travail-famille. Selon Marshall (2000), 73 p. 100 des travailleurs à temps partiel occupent ce type d'emploi par choix et seulement un travailleur à temps partiel sur dix, contre quatre travailleurs à temps plein sur dix, affirme que son travail est source de stress. De plus, ceux qui travaillent à temps partiel sont généralement plus satisfaits de l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Chose peu surprenante, les responsabilités familiales sont en tête de liste des raisons avancées par les femmes travaillant à temps partiel pour justifier leur choix. Et comme celles-ci comptent pour 70 p. 100 de tous les travailleurs à temps partiel des 30 dernières années (Statistique Canada, 2001), il semble qu'elles parviennent assez bien à concilier travail-famille. Ce que nous ne savons pas, c'est si les femmes travaillant à temps partiel auraient préféré travailler à temps plein si elles avaient eu moins de responsabilités familiales. La recrudescence du travail temporaire et contractuel est un autre facteur de stress. Tremblay (2004) rapporte que

la peur de perdre son emploi et des liens plus fragiles avec le marché du travail ajoutent au stress. Les travailleurs atypiques bénéficient rarement d'avantages sociaux tels que les régimes de pension ou des assurances santé et leurs occasions de formation et d'avancement sont souvent limitées. Comme les personnes plus instruites travaillent une plus grande partie de leur vie et que celles qui sont moins qualifiées occupent des emplois plus instables, offrant moins de sécurité au plan des revenus et de la santé, il est difficile de dire quel groupe est plus susceptible de vivre un déséquilibre travail-famille. En fait, les deux sont à risque et à mesure que leur représentation augmentera au sein de la nouvelle économie, les déséquilibres travail-vie pourraient s'intensifier.

### La transformation des parcours de travail des femmes

Sans contredit, l'évolution du marché du travail a profondément bouleversé l'équilibre travail-famille. Mais c'est plutôt le rééquilibrage entre le travail domestique et le marché du travail qui a eu les répercussions les plus importantes. À cet égard, l'entrée

ment la nature même du travail. La libéralisation du marché, les systèmes d'approvisionnement globaux et les percées technologiques modifient le contexte dans lequel évoluent les entreprises canadiennes. Le travail s'accélère et les téléphones cellulaires, Internet, les Blackberry et l'économie fonctionnant 24 heures sur 24 rendent caduques les notions de lieu et de temps de travail. Dans cette nouvelle ère de l'information, le secteur des services se développe rapidement. Pour gagner des parts de marché, les industries se spécialisent toujours davantage et recherchent une main-d'œuvre hautement qualifiée. Selon l'RHDC, 55,8 % de tous les emplois en 2003 exigeaient un haut niveau de qualification. Les professions exigeant une formation universitaire et des compétences en gestion devraient être plus en demande entre 2003 et 2013<sup>4</sup>. Selon des études menées par le PRP et Statistique Canada, ceux qui ont un plus haut niveau d'instruction consacrent une plus grande partie de leur vie au travail. Comme l'illustre le graphique 2, les Canadiens en âge de travailler détenant au moins un baccalauréat et qui sont nés dans les années 1970 travailleront 23,6 p. 100 de leur temps de vie, comparé à 19,7 p. 100 seulement pour ceux qui ne détiennent qu'un diplôme d'études secondaires. Cet écart diminue à mesure que les écarts d'instruction rapetissent.

Si la proportion totale de temps au travail influe sur l'équilibre travail-vie, l'intensité du travail, les responsabilités, le degré d'autonomie et la période de la vie où survient le travail jouent aussi un rôle important. Les structures économiques récentes ont été accompagnées d'une montée du travail atypique et les emplois temporaires, à temps partiel, multiples,

faible ingérence. Le graphique 1 illustre le lien étroit entre le déséquilibre et l'état de santé.

### Les causes du déséquilibre

Au cours des 50 dernières années, l'évolution de la famille type à un seul revenu vers un modèle à deux revenus a entraîné un grand bouleversement social. En raison de l'afflux massif des femmes sur le marché du travail, qui s'est déroulé en parallèle avec la progression de la génération du baby-boom, le nombre d'heures de travail par famille a augmenté considérablement. En conséquence, les familles et les individus vivent un niveau de stress plus élevé et n'arrivent plus à concilier leurs multiples rôles et responsabilités. Cette situation est peut-être en partie responsable du déclin du taux de fécondité.

La période de croissance économique qui a accompagné cet important bouleversement social a façonné la demande de travailleurs.

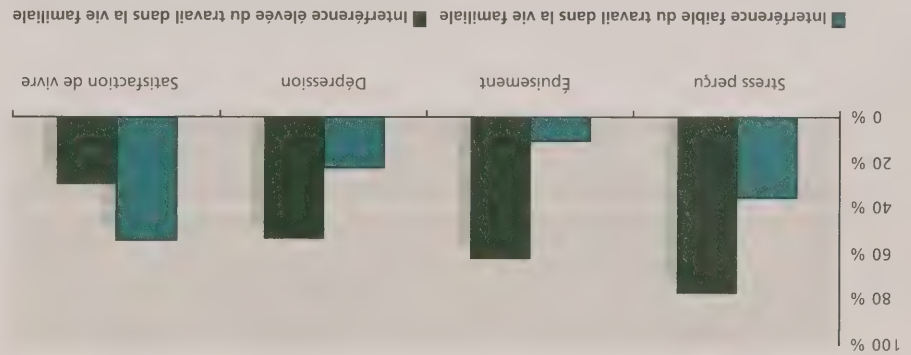
### La restructuration de l'économie mondiale

La mondialisation et la révolution des technologies de l'information et de la communication ont changé radicalement

il peut se traduire par une diminution de la productivité, un absentéisme plus important et une augmentation des réclamations d'indemnisation. Développement social Canada (2004) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) ont recensé les rares études à ce sujet.

Ceux qui vivent un déséquilibre travail-famille courent trois fois plus de risques d'être victimes de problèmes cardio-vasculaires, d'infections, de blessures, de troubles de santé mentale et de maux de dos et cinq fois plus de risques de développer certains cancers (Développement social Canada, 2004). De plus, parmi ceux qui subissent une grande ingérence du travail dans leur vie familiale, 77 p. 100 ressentent des niveaux élevés de stress, contre 35 p. 100 seulement de ceux qui connaissent une faible ingérence (Duxbury et Higgins, 2003)<sup>3</sup> (voir graphique 1). Ceux qui vivent une grande ingérence du travail dans leur vie familiale courent également six fois plus de risques de souffrir d'épuisement professionnel et sont deux fois plus susceptibles de souffrir de dépression que ceux qui connaissent une

Source : Duxbury et Higgins, 2003.



La conciliation travail-vie et la santé des travailleurs



La conciliation  
travail-vie  
dans un sup  
contexte de  
vieillesse  
de la  
population

**Terrance Hunsley**  
Projet de recherche  
sur les politiques  
Gouvernement du Canada

Terrance Hunsley  
 est directeur principal  
 de projet au Projet de recherche  
 sur les politiques  
 du gouvernement du Canada<sup>1</sup>.

De nombreux Canadiens doivent répartir leur temps entre des tâches concurrentes. Des expressions comme « conciliation travail-vie », « équilibre travail-famille », « travail-famille et inter-férence entre travail et famille », « pression du temps » ou « surcharge des rôles » traduisent des exigences de la vie moderne qui peuvent parfois nuire à notre santé et diminuer notre niveau d'énergie et notre productivité. En collaboration avec d'autres ministères fédéraux et les chercheurs impliqués dans la Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille (CPTF)<sup>2</sup>, le PRP tente de cerner les enjeux de cette problématique. Dans la foulée de notre mandat, nous adoptons une approche « pangouvernementale » et nous abordons le sujet dans un contexte de politiques publiques assez large.

Si nous connaissons bien certains facteurs importants du déséquilibre travail-famille, telle que l'augmentation du travail des femmes au cours des dernières décennies, il nous reste beaucoup à apprendre sur le sujet. Le déséquilibre travail-famille est souvent associé à l'image de la femme travaillant à temps plein et sollicitée par les besoins de ses jeunes enfants et de ses parents vieillissants. Les études montrent que ce phénomène a une portée plus large, et que les hommes sont de plus en plus touchés. Ce déséquilibre a des répercussions sur les rôles et les objectifs de chacun à différentes étapes de son parcours de vie.

Cet article présente une synthèse des plus récentes recherches en la matière et brosse un portrait de l'évolution des politiques publiques dans d'autres pays. Adaptant ces pratiques au contexte canadien, l'article propose une approche de politiques flexible et

**L'équilibre travail-vie**

Nous évoluons au sein de trois milieux de vie principaux : la famille, la communauté et le milieu de travail. Selon une étude de Développement social Canada (2004), une personne atteint l'équilibre travail-famille lorsqu'elle peut gérer efficacement ses multiples responsabilités au travail, à la maison et dans sa communauté « sans revers, stress ni conséquences négatives. »

Les personnes qui se sentent équilibrées sont satisfaites de leur travail et de leur vie familiale. Elles assument leurs multiples responsabilités à la maison, au travail et dans la communauté sans culpabilité et sans regret. Elles sont en bonne santé physique et émotionnelle, elles ont une vie sociale positive, elles se sentent en contrôle et leur processus décisionnel reflète des choix plutôt que des sacrifices imposés (DSC, 2004).

Les données disponibles démontrent toutefois que cet équilibre est difficile à atteindre pour un nombre croissant de Canadiens. D'après les résultats de l'Enquête sociale générale (ESG) de 1992, quelque 23 p. 100 des femmes âgées de 25-44 ans et 16 p. 100 des hommes âgés de 25-44 ans se disent très stressés par le temps. En 1998, ces proportions atteignaient 29 et 25 p. 100 respectivement. Selon les études du Conférence Board of Canada (1999) et de Duxbury et Higgins (2001), entre 30 et 50 p. 100 des travailleurs vivent un stress associé au déséquilibre travail-famille.

Employés comme employeurs subissent les répercussions économiques de ce déséquilibre. Pour l'employeur,



## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Jean-Cuy Desgagné

### RÉDACTEUR ADJOINT

Alain Denhez

### PRODUCTION

Marissa Martin

Elisabeth Vu

Nancy White

### Traduction et révision

PMF Services de rédaction Inc. et

Tradulitech

### Conception et mise en page

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche

sur les politiques à l'intention des chercheurs

en politiques du gouvernement fédéral.

L'objectif premier du PRP est d'approfondir,

de rassembler et d'intégrer les connaissances

sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des

politiques à moyen terme du gouvernement

du Canada. *Horizons* présente les travaux de

chercheurs de ministères fédéraux et d'ex-

perts externes sur des sujets liés aux activités

de recherche du PRP. Pour de plus amples

informations sur le PRP ou pour consulter

les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez

visiter <www.recherchehorizons.gc.ca>.

Au 27 février 2006, l'existence des

sites web cités dans le présent numéro

a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les

demandes d'abonnement et les change-

ments d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : 613 947-1956

Télécopieur : 613 995-6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout orga-

nisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

## INTRODUCTION (suite)

disponible, lui, demeure limitée. Trop souvent, ces tensions entraînent du stress pour un segment appréciable de la population. Dans certains cas, cela provoque une augmentation de l'ab-

senteisme, le renoncement forcé à des possibilités d'avancement professionnel, des problèmes de santé mentale et même le retrait du marché du travail.

Le problème réside en partie dans nos aménagements institutionnels, conçus en fonction de la famille et des par-

cours de vie traditionnels : l'éducation des jeunes, puis la carrière (surtout

dans le cas des hommes), et ensuite la retraite. Il faudra peut-être réexaminer

sérieusement ces aménagements pour qu'ils reflètent mieux la « nouvelle »

société canadienne contemporaine, si nous voulons relever avec succès les

nouveaux défis économiques, sociaux et démographiques.

Les grands changements sociaux et économiques d'une société vieillissante

ont été abordés dans le cadre du projet de recherche du PRP intitulé « Vieil-

lissement de la population et flexibilité des parcours de vie ». Un rapport

publié récemment soulignait les incidences probables sur le marché

du travail, ainsi que sur les plans économique, fiscal et social du vieil-

lissement de la population, de même que les gains économiques et sociaux

potentiels à tirer d'une plus grande

souplesse dans la répartition du temps entre le travail, les responsabilités

familiales, les loisirs et l'apprentissage tout au long de l'existence. Dans la

présente édition d'*Horizons*, nous abor-

sons l'état des connaissances sur la répartition actuelle du temps entre

travail et vie privée et ses conséquences et soulignons certaines des stratégies

politiques adoptées dans d'autres pays confrontés à des défis semblables.

Ce numéro renferme aussi plusieurs articles, soumis par des ministères

fédéraux (Ressources humaines et Développement social, Condition

féminine Canada, Santé Canada et Statistique Canada), mettant la ques-

tion de la conciliation travail-vie privée dans le contexte du vieillissement de la

population. L'article de Rodéric Beaujot de l'Université Western Ontario reflète

pour sa part un point de vue universi-

taire. Nous tenons à remercier tous nos collaborateurs et espérons que

le présent numéro offrira une mise en contexte utile et des perspectives

intéressantes pour les chercheurs et les analystes des politiques.

Jean-Pierre Voyer  
Directeur exécutif



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

VOLUME 8 NUMÉRO 3

AVRIL 2006

Gouvernement  
du Canada  
Projet de recherche  
Policy Research  
Initiative



713731

## Conciliation travail-vie privée

Meilleurs choix, plus grande souplesse et occasions

### stratégiques

À u Canada, comme dans d'autres pays de l'OCDE, on assiste à un débat sur la façon de mieux concilier le travail et d'autres aspects de la vie, qui résulte des grands changements économiques et sociaux survenus au cours des dernières décennies. Dans un contexte de mondialisation et de progrès économiques rapides, on exige davantage des travailleurs.

## CONCILIATION TRAVAIL-VIE PRIVÉE

- 3 La conciliation travail-vie dans un contexte de vieillissement de la population  
Terrance Hunsley, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada
- 14 Le stress lié au manque de temps : incidence et facteurs de risque  
Benoît-Paul Hébert et Alex Grey, Ressources humaines et Développement social
- 19 Le déséquilibre travail-vie privée des travailleuses autonomes : un urgent besoin d'intervention gouvernementale  
Zeynep Erden Karman et Amy Elieithy, Condition féminine Canada
- 24 Modèles fondés sur le genre : la famille et le travail  
Roderic Beaujot, Université Western Ontario
- 27 Les aidants naturels : concilier responsabilités professionnelles et personnelles  
Roman Habtu et Andrija Popovic, Groupe de recherche sur les politiques sociales, Ressources humaines et Développement social
- 35 Les implications du report de la reproduction et de la faible fécondité sur les politiques de planification  
Mark Wheeler, Santé Canada  
Clarence Lochhead, Centre syndical et patronal du Canada  
Sari Tudiver, Santé Canada
- 43 Égalité des chances et inégalité intergénérationnelle : Les défis à venir  
Miles Corak, Statistique Canada
- 51 Changing Nature of the Family  
Jeff Carr, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada
- 55 Transitions dans la population active au cours de la vie d'une personne  
Jeff Carr, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada
- 59 Notes

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Surveillez la prochaine  
édition d'*Horizons* sur  
L'eau douce, source  
d'avenir.

Simultanément, la norme familiale est passée d'un modèle à revenu unique à un modèle à deux revenus, ce qui s'est accompagné d'une diversification des modes de vie. Par ailleurs, comme nous l'avons relevé dans un numéro précédent d'*Horizons*, consacré au vieillissement de la population (2004, volume 6, numéro 2), l'avenir mettra davantage de pression sur les travailleurs dans la force de l'âge en raison de la retraite imminente des baby-boomers.

De toute évidence, beaucoup de personnes ressentent de la pression au cours de l'intense « heure de pointe de la vie », alors que les enfants, l'éducation et le travail imposent des contraintes contradictoires et que le temps

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques  
56, rue Sparks, 1<sup>er</sup> étage,  
Ottawa (Ontario) K1A 0A3  
ISSN 1487-7090  
Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada











